EUROPA-ARCHIV

Herausgegeben von Wilhelm Cornides

HALBMONATSSCHRIFT
DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT
FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK

Vierzehnter Jahrgang: 1959

Teil 1: Beiträge und Berichte

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR AUSWÄRTIGE POLITIK

Inhalt

Verzeichnis der Beiträge und Berichte

Berichtigung

Es wird gebeten, in der Tabelle auf S. 242 (Folge 7/8) die Spalte „USA" im oberen Teil („Sozialprodukt nach Verwendung und Entstehung") folgendermaßen zu berichtigen (Werte von oben nach unten): 396,5; 19,8; 66,9; 68,4; 119,0; 16,2.

EUROPA-ARCHIV

Halbmonatsschrift der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Herausgeber: Wilhelm Cornides (Co.)

Beirat: Theodor Steltzer (Vorsitzender), Prof. Dr. Arnold Bergsträsser, Dr. Marion Gräfin Dönhoff, Ulrich Gembardt, Hans Karl v. Mangoldt-Reiboldt, Prof. Dr. Werner Markert, Prof. Dr. Eberhard Menzel, Prof. Dr. Ulrich Scheuner

Chefredakteur: Hermann Volle (H. V.)

Redaktion: Walter Bödigheimer (W. B.), Norbert Kohlhase (N. K.), Joachim Willmann (Wi.)

Anschrift der Redaktion: Frankfurt am Main, Myliusstraße 20. Telefon 77 80 21

Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers.

Bezugsbedingungen: Das Europa-Archiv erscheint zweimal im Monat und ist durch jede Buchhandlung, durch die Post und unmittelbar durch die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik zu beziehen. Preis des Einzelheftes DM 2,50; des Doppelheftes DM 5,—; Preise bei Vierteljahresbezug (6 Folgen) DM 11,50 (durch die Post einschl. Zeitungsgebühr DM 12,—), bei Jahresbezug (24 Folgen) DM 43,50 zuzüglich Porto. Preise für das Ausland und für zurückliegende Jahrgänge lt. Preisliste.

Vertrieb: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Abteilung Europa-Archiv, Frankfurt am Main, Myliusstraße 20.

Auslieferung für Oesterreich: Verlag für Geschichte und Politik, Wien 1, Singerstraße 12.

Herstellung: Druck- und Verlagshaus Frankfurt am Main GmbH., Frankfurt a. M., Große Eschenheimer Straße 16—18.

Verzeichnis der Beiträge und Berichte

I. Nach Autoren geordnet

II. Nach Sachgebieten geordnet

Internationale politische Probleme

Wirtschaftspolitische Probleme

Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Rechtsfragen

Europäische Zusammenarbeit

Länder und Regionen

Internationale Organisationen, Konferenzen

(Europäische Organisationen siehe Abschnitt „Europäische Zusammenarbeit")

Zur Aufgabe des „Europa-Archiv" als Zeitschrift der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Von Günter Henle

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik hat sich bei ihrer Gründung im Jahre 1955 die Aufgabe gesetzt,

„die Probleme der internationalen, besonders der europäischen Politik und Wirtschaft zu erörtern und ihre wissenschaftliche Untersuchung zu fördern, die Dokumentation über diese Forschungsfragen zu sammeln und das Verständnis für internationale Fragen durch Vorträge, Studiengruppen und Veröffentlichungen anzuregen und zu vertiefen. Hierdurch sollen die internationale wissenschaftliche Zusammenarbeit und der Gedanke der Völkerverständigung gefördert werden."

So steht es in ihrer Satzung. Wenn die Gesellschaft sich gleichzeitig dazu bestimmt sah, die Verlagsrechte der Zeitschrift Europa-Archiv zu übernehmen, so war dies zurückzuführen auf die Uebereinstimmung zwischen den Aufgaben und Zielen, die sie sich selbst gesetzt hatte, und jenen, denen das Europa-Archiv schon seit seiner Gründung diente.

In der Weimarer Zeit hatte das Europa-Archiv einen Vorläufer wenn nicht in der Form, so doch in der Zielsetzung in der von Albrecht *Mendelssohn-Bartholdy* als Leiter des Hamburger Instituts für auswärtige Politik seit 1922 herausgegebenen Zeitschrift „Europäische Gespräche". Sie mußten 1933 ihr Erscheinen einstellen. Wer die letzte Folge der „Europäischen Gespräche" vom Juni 1933 in die Hand nimmt, kann dort auch die Abschiedsworte des Herausgebers nachlesen, die nicht der Vergessenheit anheimfallen sollten: „Das ist" — so hieß es dort — „für mich das Bezeichnende des Zeitabschnittes, an dessen Ende wir stehen, daß in ihm Einzelne oder ganz kleine Gruppen von Menschen, heraustretend aus der Menge ihres Volkes, die politische Arbeit tun mußten, sich in ihr für Neid und Feindschaft bloßstellen, ihre ganze Kraft für diese Arbeit hergeben mußten. Ein solcher Zeitabschnitt birgt Gefahren in sich nicht nur für diese einzelnen Vorarbeiter selbst, sondern auch für den Staat, dem sie dienen, und für die Welt; denn es steht damit so, daß in diesen ersten Einzelnen, die nach dem Krieg wieder in das Ausland gehen oder sonstwie vom Ausland wahrgenommen werden, dieses Ausland ihr Volk, das ihm entfremdet war, neu zu erkennen glaubt und sich aus ihnen ein Bild der Volksart macht, daß aber die meisten von ihnen wie in ihrer Arbeit, so auch in ihrem Wesen Einzelne sind. Sie selbst wissen es vielleicht nicht und glauben, ihr Volk recht und echt darzustellen — um so leichter täuscht sich auch die Welt darüber, daß sie nur die Wenigen und nicht die Menge sind."

Was sich in diesen Worten aussprach, war Wehmut und Enttäuschung über den sich damals abzeichnenden Uebergang zu einem außenpolitischen Gebaren, das deutlich erkennen ließ, wie wenig die neue Haltung zu Fragen der Außenpolitik, der die „Europäischen Gespräche" dienen wollten, in die tieferen Schich-

ten des politischen Bewußtseins des deutschen Volkes eingedrungen war. Gewalttätigkeit und Demagogie traten seit 1933 an die Stelle politischer Vernunft. Der Kreis derer, die erkannten, daß dieser Weg in eine Katastrophe hineinführen mußte, blieb begrenzt und vermochte sich nicht mehr zu Gehör zu bringen. Wer nicht mitmachen wollte, wurde zur Emigration gezwungen oder mundtot gemacht.

Der Notwendigkeit eines solch grundlegenden Wandels des politischen Bewußtseins, wie er von den Deutschen dann 1945 gefordert wurde, haben wohl nur wenige Zeiten vor uns in gleicher Wucht des eigenen Erlebens sich gegenübergestellt gesehen. Nationale „Realpolitik" im Sinne reiner Machtpolitik verbot sich für das deutsche Volk nicht nur, weil dafür fortan die Machtgrundlage fehlte, sondern auch, weil sie nicht mehr in eine Zeit hineinpaßte, in der alles politische Geschehen in der Welt sich in einem Ausmaß durch wechselseitige Abhängigkeiten behindert sah, das früheren Zeiten unbekannt war, und demgegenüber einfaches Festhalten an den traditionellen Methoden der Außenpolitik versagen mußte. Ungleich umfassender war die Aufgabe geworden, die sich fortan stellte. In der Einleitung zu dem ersten Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik heißt es von dieser Aufgabe mit Recht: „Das Problem des Friedens und seiner Sicherung ist im zwanzigsten Jahrhundert nicht nur weltumfassend geworden, sondern sein kritischer Bereich erstreckt sich über die Gesamtheit der Daseinsstruktur. Im Prinzip ist in der Gegenwart der Friede total wie der Krieg."

Ein erster Versuch, einen Ansatz zu neuer außenpolitischer Orientierung zu suchen, wurde im Europa-Archiv mit dessen Begründung 1946 unternommen. Wieder wurde versucht, die notwendige Vorarbeit für die außenpolitische Meinungsbildung zu leisten, und zwar möglichst so, daß nicht noch einmal Wunschbilder die Einsicht in die Zusammenhänge der Weltpolitik blockieren und schließlich zu um so tieferen Enttäuschungen führen könnten. In diesem Sinne befleißigte sich das Europa-Archiv in seiner Berichterstattung der betonten Zurückhaltung, die schon im Namen der Zeitschrift zum Ausdruck kam und die durch Umfang und Gründlichkeit der Dokumentation noch unterstrichen werden sollte. In einer der ersten Folgen des Europa-Archivs (Oktober/November 1946, Seite 161) hieß es: „Wenn sich auch der Schwerpunkt des Weltgeschehens von diesem Kontinent entfernt hat, so steht es uns doch nach wie vor frei, in der Art, wie wir die Dinge betrachten und beurteilen, die Qualität zum Ausdruck zu bringen und den Werten Geltung zu verschaffen, die das Gesicht dieses Erdteils geprägt haben und die auch heute noch ein unverlierbares Vermächtnis an die Welt darstellen."

Max *Weber* hat die Politik einmal „ein starkes, langsames Bohren von harten Brettern mit Augenmaß und Leidenschaft zugleich" genannt. In diesem Sinne hat sich die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik — nach einem Wort, das ihr Bundespräsident *Heuss* bei der Gründung zurief — vorgenommen, eine „Schule der Nüchternheit" zu sein, „die uns in einer Zeit seelischer Schwankungen etwas wie ein Stück festen Bodens vermittelt". Um solcher Zielsetzung zu dienen, soll ihr das Europa-Archiv das Organ sein, von dem sie sich die stärkste Breitenwirkung erhoffen darf.

Die sowjetische Politik in den Entwicklungsländern*

Von Pietro Quaroni

DIE KOMMUNISTISCHEN ZIELE DER RUSSISCHEN POLITIK

Die Politik Sowjetrußlands in den Ländern, die wir als in der Entwicklung stehend bezeichnen und die eigentlich die Länder sind, die früher unter direkter oder indirekter Kontrolle der sogenannten Kolonialmächte waren, ist nicht eine Politik des Imperialismus, eine Politik der Erweiterung des Machtbereichs Sowjetrußlands, sie ist eine Politik des Kommunismus.

Wenn man die Außenpolitik Sowjetrußlands studiert, ist es nicht so leicht, eine absolute Scheidelinie zwischen der Politik Rußlands als Weltmacht und der Politik Rußlands als Zentrale des Kommunismus zu ziehen. Hat man angenommen, daß die Erhaltung und die Expansion Rußlands als kommunistischer Staat von entscheidender Bedeutung für den Endsieg des Kommunismus ist, dann ist es nicht immer leicht, zu entscheiden, welche Elemente der russischen Außenpolitik den Interessen Rußlands als russischer Staat entsprechen und welche den Interessen Rußlands als Mekka des Kommunismus. So kann man zum Beispiel in der jüngsten Nahostpolitik Rußlands ein Element sehen, das schon zur Zeit des zaristischen Rußlands vorhanden war, den Drang nach dem Mittelmeer. Wenn wir aber diese traditionellen imperialistischen Tendenzen der russischen Außenpolitik für wichtiger halten als die kommunistischen Elemente, begehen wir einen kolossalen Irrtum, der es uns sehr schwer macht, die Außenpolitik Rußlands richtig zu verstehen.

---

*) Der Aufsatz beruht auf einem Referat, das der Verfasser am 21. Oktober 1958 in Bad Godesberg vor der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik gehalten hat. Vgl. hierzu auch den am 17. Oktober 1958 von Donald K. *David*, Chairman, Committee for Economic Development, vor dem Business Advisory Council in Hot Springs (Virginia) gehaltenen Vortrag (A Plan for Waging the Economic War. CED, New York 1958. 15 S.).

Zum Thema Entwicklungsländer sei auf die in früheren Folgen des Europa-Archivs veröffentlichten Beiträge verwiesen: Bruno *Kiesewetter* „Die Wirtschaftsbeziehungen Indien-Europa", 23—24/1949, S. 2675—2680; Heinz *Fischer-Wollpert* „Der Colombo-Plan. Die politische Tragweite der Commonwealthpläne für Südostasien", 23/1950, S. 3543—3548; Hubert *Demes* „Wirtschaftsplanung in Süd- und Südostasien. Die ersten Ergebnisse des Colombo-Plans", 20/1952, S. 5239—5246; Ulrich *Küntzel* „Die Entwicklungsbedingungen der japanischen Wirtschaft", 21/1952, S. 5277—5286; Hermann R. *Habicht* „Der Handel zwischen Asien und Europa", 6/1954, S. 6429—6434; Reginald H. *Smith* „Westeuropa und der Industrialisierungsprozeß in den unterentwickelten Ländern", 6/1955, S. 7398—7410; Ormond *Wilson* „Internationale Folgeerscheinungen der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Umwandlung in Asien", 15/1955, S. 8038 bis 8045; Curt *Gasteyger* „Asien und Afrika in der Weltpolitik. Die Konferenz der asiatischen und afrikanischen Staaten in Bandung vom 18. bis zum 24. April 1955", 20/1955, S. 8295—8304; Hannedore *Kahmann* und Lutz *Köllner* „Die Stellung Japans in der Weltwirtschaft", 20/1955, S. 8305—8312; George *Pendle* „Die Demokratie in den spanisch sprechenden Republiken Lateinamerikas", 19—20/1958, S. 11 095—11 103; „Der Handel Lateinamerikas mit den Ländern des Europäischen Gemeinsamen Marktes", 19—20/1958, S. 11 107—11 120; Lutz *Köllner* „Sowjetischer Kapitalexport in Entwicklungsländer", 21/1958, S. 11 147—11 156.

Zu Beginn der russischen Revolution glaubten die russischen Kommunisten — an ihrer Spitze *Lenin* —, daß die russische Revolution nur der Anfang der Weltrevolution sei. Nach der marxistischen Theorie war für den Uebergang zum Sozialismus nur eine Gesellschaft reif, die schon alle Entwicklungsstadien des Kapitalismus durchgemacht hatte. In anderen Worten: nur eine völlig entwickelte kapitalistische Gesellschaft konnte zum Sozialismus übergehen. Das traf ohne Zweifel bei Rußland nicht zu. Darum dachten die siegreichen russischen Revolutionäre, die Tatsache, daß die Revolution in Rußland gesiegt hatte, sei ein glücklicher Zufall, aber nur ein Zufall. Und darum warteten sie auf die westliche — besonders die deutsche — Revolution, um ihr die Leitung der Weltrevolution zu übergeben. Diese Revolution ist jedoch nicht gekommen. Hatte Karl *Marx* sich geirrt? Nach der Auffassung von Marx sollten in der kapitalistischen Gesellschaft die reichen Leute immer reicher werden und die armen Leute immer ärmer: auch dieses Gesetz der immer fortschreitenden Pauperisation der Massen hat sich nicht verwirklicht.

Wie kam das? Das sind die Fragen, die von den Führern Sowjetrußlands beantwortet werden müssen, wenn ihre kommunistische Politik in den Entwicklungsländern gerechtfertigt erscheinen soll. Die Lösung dieser Probleme der marxistischen Theorie haben sie in der Theorie der Exploitierung der Kolonial- und halbkolonialen Länder gefunden. Unter halbkolonialen Ländern versteht man in der kommunistischen Terminologie die Länder, die juristisch selbständig, aber politisch und ökonomisch von den größeren Mächten abhängig sind, so daß ihre Selbständigkeit nur eine Fiktion ist. Das war zum Beispiel in China vor der kommunistischen Revolution der Fall. Das ist der Fall bei beinahe allen lateinamerikanischen Ländern. Nun — sagten die russischen Kommunisten — hat die Exploitierung dieser Länder als Quelle für billige Rohstoffe oder als privilegierter Markt für ihre Produktion dem westlichen Kapitalismus solch ungeheure Gewinne gebracht, daß — auch wenn die Kapitalisten den Löwenanteil dieser Gewinne für sich behalten haben — das, was übriggeblieben ist, genug war, um einer privilegierten Schicht der Arbeiterklasse zu einem Wohlstand zu verhelfen, der ihnen — immer nach kommunistischer Ansicht — die Mentalität von Kleinbürgern gegeben hat. Damit hat man das Proletariat des Westens seiner revolutionären Fähigkeit beraubt. Dieselbe Exploitierung, die die Pauperisation der westlichen Arbeitermasse verhindert, hat die progressive Verarmung auf die farbige Arbeitermasse übertragen. Also: Karl *Marx* hatte doch recht, nur anders.

Wie bei vielen kommunistischen Behauptungen muß man sagen, daß auch hier nicht alles völlig falsch ist. Hierfür ein Beispiel: In den goldenen Zeiten der Anglo-Iranian Oil Company, vor *Mossadeq*, bezahlte diese Gesellschaft dem britischen Staatsschatz ungefähr 28 Millionen Pfund jährlich. Besitzer von fast allen Aktien der Gesellschaft war die britische Admiralität. Außerdem zahlte die Gesellschaft der britischen Regierung die Steuern für ihre Gewinne vor der Teilung dieser Gewinne mit der persischen Regierung. Nun sind 28 Millionen Pfund keine Kleinigkeit bei der Finanzierung des sogenannten Welfare State. Man könnte daher sagen, daß die Brillen und falschen Zähne der britischen Arbeiter von den persischen Arbeitern bezahlt wurden. Und solche Fälle gab und gibt es noch viele in der Welt.

Nachdem der direkte Angriff gegen den westlichen Kapitalismus mißlungen war, weil die revolutionären Kräfte in diesen Ländern eingeschlafen waren, dach-

ten die kommunistischen Führer in Rußland: Wir müssen die nationalistischen Tendenzen zur Selbständigkeit der kolonialen und halbkolonialen Länder derart unterstützen, daß die westlichen Kapitalisten ihre Ausnützungsmöglichkeiten in diesen Ländern verlieren; damit werden wir die Prosperität des Westens erdrosseln; die westlichen Arbeitermassen werden wieder proletarisiert; sie werden ihren revolutionären Drang wiederfinden. Nur so kann der Westen reif für den Kommunismus werden. Diese neue Theorie hat in großen Umrissen schon *Lenin* skizziert, als er sagte, daß der Weg nach Paris über Schanghai und Kalkutta gehe. Aber die volle Entwicklung dieser Theorie ist der größte Beitrag *Stalins* zur Entwicklung der allgemeinen kommunistischen Lehre überhaupt.

Die Erfahrung der russischen Revolution hat gezeigt, daß die wichtigste Voraussetzung für den Sieg des Kommunismus die Uebernahme der Macht ist. Wenn in einem Land die kommunistische Partei die Regierungsgewalt ergriffen hat, ist es möglich, dieses Land kommunistisch zu entwickeln, auch wenn es sich in einem feudalen oder präfeudalen Zustand befindet. Die Machtergreifung kann Jahrhunderte der Entwicklung überspringen. In Petersburg haben im November des Jahres 1917 ein paar Tausend Arbeiter und Matrosen der „Aurora" eine Regierung überrumpelt, die nur von 900 Kriegsschülern und einem Frauenbataillon verteidigt wurde. In Moskau haben ein paar Tausend Arbeiter den Kreml erobert, der nur von ungefähr 400 Kriegsschülern verteidigt wurde. Weshalb hat eine derart geringe Kraft die kolossale Umwälzung eines so riesigen Landes vollbringen können? Weil sich das soziale, ökonomische und staatliche Gefüge Rußlands zwischen der Februar-Revolution und der Oktober-Revolution aufgelöst hatte. Aus dieser Erfahrung kann man folgenden Schluß ziehen: Wenn einmal in einem Land eine kleine, aber gut organisierte und zielbewußte kommunistische Partei existiert, kann diese kleine Partei bei allgemeiner Auflösung des Gesellschaftsgefüges verhältnismäßig leicht die Macht erobern und der Bevölkerung den Kommunismus aufzwingen. Ein Land ist reif für den Sprung in den Kommunismus, wenn Staat und Gesellschaft nicht oder nicht mehr imstande sind, einem kommunistischen Putsch Widerstand zu leisten. Eine große kommunistische Partei allein genügt nicht. Der Apparat des Kolonialstaates mit seinen einheimischen Anhängern — die Kommunisten nennen ihn das Feudalelement — ist ein Gefüge, ein Rückgrat der Herrschaft. Wenn er verschwindet, ist es nicht leicht, ihn zu ersetzen. Die Uebergangsperiode bietet dem einheimischen Kommunismus günstige Gelegenheiten, um zur Macht zu kommen.

Die Ziele der sowjetischen Politik in den Entwicklungsländern sind von Chruschtschow auf dem zwanzigsten Kongreß der Kommunistischen Partei mit aller wünschenswerten Klarheit ausgesprochen worden[1]. Er hat bei dieser Gelegenheit zwei Tatsachen besonders hervorgehoben: Erstens stellte er fest, daß der ökonomische Raum, der der westlichen Welt verblieben ist, als Konsequenz der Verbreitung des Kommunismus einerseits und der Entwicklung nationalistischer Bewegungen andererseits kleiner geworden ist. Nach Ansicht von *Chruschtschow* soll dieser Abbau der Märkte nicht nur zur Verarmung der kapitalistischen Staaten führen, sondern auch zur Verschärfung der Konflikte innerhalb der kapita-

[1]) Vgl. hierzu den Beitrag von Boris *Meissner* „Die Ergebnisse des 20. Parteikongresses der Kommunistischen Partei der Sowjetunion" in Europa-Archiv 9/1956, S. 8803—8824, und 10/1956, S. 8845—8876, sowie den vom gleichen Verfasser in der Reihe Dokumente und Berichte des Europa-Archivs erschienenen Band 13 „Das Ende des Stalin-Mythos".

listischen Welt: je kleiner die Märkte werden, um so schärfer wird der Kampf um ihre Beherrschung. Damit nimmt die Einigkeit des westlichen Lagers täglich weiter ab. Zweitens betonte Chruschtschow: Die Länder, die für ihre politische und ökonomische Selbständigkeit kämpfen, können jetzt politische Unterstützung und wirtschaftliche Hilfe bei der Sowjetunion und bei den anderen kommunistischen Staaten finden. Mit anderen Worten: die Kolonialmächte verlieren die Möglichkeit, auf diese Länder mit ihrer überlegenen militärischen Macht einzuwirken; denn die Sowjetunion steht mit ihrem ganzen militärischen Gewicht hinter ihnen. Die westliche Welt verliert auch die Möglichkeit, diesen Ländern die Mittel für ihre wirtschaftliche Entwicklung zu verweigern und damit die Entwicklungsmöglichkeiten zu bestimmen; denn die Sowjetunion stellt ihnen ihre ganze wirtschaftliche Macht zur Verfügung.

Es ist heute kein Zweifel mehr daran möglich, daß es das erste Ziel der russischen Politik in den Entwicklungsländern ist, diese Länder der politischen und ökonomischen Kontrolle des Westens vollkommen zu entziehen und damit die westliche Welt zu isolieren und ökonomisch zu erschüttern. Es steht aber auch fest, daß die sowjetischen Führer an die Möglichkeiten der kommunistischen Machtergreifung in diesen Ländern denken und die Absicht haben, den Machtbereich des Kommunismus zu erweitern.

DIE REVOLUTIONÄRE DYNAMIK IN DEN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Der Impuls zur Selbständigkeit existierte bei den Kolonialvölkern schon lange vor der russischen Revolution. Man hat darauf hingewiesen, daß der erste schwere Schlag gegen das Prestige des Westens der Sieg der Japaner gegen die Russen in der Mandschurei war, denn der russisch-japanische Krieg hat zum ersten Male gezeigt, daß auch die farbige Rasse sich eine Armee schaffen konnte, die eine westliche Armee zu besiegen vermochte. Die koloniale Expansion Europas konnte ihre Erfolge aber nicht nur deswegen erzielen, weil die Militärtechnik des Westens der der anderen weit überlegen war, sondern auch, weil die herrschende Schicht in den meisten dieser Länder in einen Zustand vollkommener Erstarrung gelangt war. Die Massen waren dem Regime entfremdet, wenn sie ihm nicht sogar feindlich gegenüberstanden. Im größeren oder geringeren Maßstab haben die Kolonialmächte — und das ist ihr Verdienst, das nicht zu leugnen ist, auch wenn es heute vergessen ist — eine große Erziehungsarbeit in diesen Ländern geleistet. Sie haben zumindest einigen Elementen eine westliche Erziehung gegeben. Direkt oder indirekt haben sie auch die Massen in Bewegung gesetzt.

Die Kolonialmächte haben immer darauf hingewiesen, die koloniale Verwaltung sei nur ein Uebergangsstadium, sie hätten die heilige Pflicht, alle diese Länder zur Selbstverwaltung und Selbständigkeit zu erziehen. Man dachte, die Selbständigkeit würde in der Tat eine freiwillige Uebernahme der Grundsätze unserer Gesellschaft und unserer Zivilisation nach sich ziehen. Diese Länder wären im juridischen Sinn selbständig geworden, aber sie wären im Rahmen unserer Weltanschauung und unserer Welt sozusagen jüngere Brüder geblieben. Das war damals keine Illusion. Es gab Länder, die von dem Modell der einheitlichen politischen und ökonomischen Weltanschauung des 19. Jahrhunderts noch sehr weit entfernt waren, aber die ganze Welt bewegte sich, so glaubte man, in dieser einen Richtung. Diese Zeit ist vorbei. Unsere Anschauungen von Demo-

kratie und Marktwirtschaft gelten nicht mehr als einzige richtige und mögliche Anschauung. Die russische Revolution hat die Einheit der politischen und wirtschaftlichen Weltanschauung des 19. Jahrhunderts zerbrochen, wenn nicht auf immer, so doch gewiß für eine lange, sehr lange Zeit. Die Kräfte, die nötig gewesen wären, um die Herrschaft des Westens in der Welt zu festigen, haben wir in einem wahnsinnigen Krieg auf den Schlachtfeldern Europas unwiderruflich vergeudet. Wir haben, um andere europäische Länder zu bekämpfen, den farbigen Rassen unsere Militärtechnik beigebracht. So etwas kann man nur unbewußten Selbstmord nennen. Aber im gleichen Augenblick, in dem alle diese Länder die Stunde der Befreiung von den Kolonialmächten für gekommen hielten, zeigte sich ihnen mit der russischen Revolution zugleich auch die Möglichkeit einer anderen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Organisation.

Die alten Kulturvölker Asiens, die Chinesen, die Inder, die Araber, haben uns nie eine moralische Ueberlegenheit zugestanden, im Gegenteil, sie haben sich immer moralisch überlegen gefühlt. Mögen sie manchmal die Ueberlegenheit der christlichen Religion anerkennen, so sind sie sich doch darin einig: die Menschen des Westens leben, denken und handeln nicht als Christen. Sie erkennen bei uns nur Ueberlegenheit auf technischem, militärischem und wirtschaftlichem Gebiet an. Sie haben verstanden, daß man nicht selbständig ist, wenn man nicht auch die Möglichkeit besitzt, sich zu verteidigen; und daß man sich nicht verteidigen kann, wenn man nicht die zur Verteidigung nötigen Waffen selber produziert. Die wirkliche Machtquelle sehen sie daher in der wirtschaftlichen Entwicklung ihres Landes. Darum träumen alle diese Menschen von Stahlproduktion, von chemischer Industrie, von Riesenfabriken. Jeder möchte in seinem Land ein eigenes „Ruhrgebiet" entwickeln.

Auch vor der russischen Revolution wurden solche Träume geträumt. Aber damals konnte ein asiatisches oder afrikanisches Land nur allmählich und nur mit fremdem Kapital und fremden Technikern industrialisiert werden. Es gab keine Möglichkeit, sich politische Selbständigkeit, verbunden mit ökonomischer Entwicklung, anders vorzustellen. Die russische Revolution hat dies alles geändert. Die russische Planwirtschaft, verknüpft mit der rücksichtslosen Diktatur der Kommunistischen Partei, hat gezeigt, daß man Kapital und eine Großindustrie sozusagen aus dem Nichts schaffen kann, ohne mit der Gutwilligkeit fremder Länder rechnen zu müssen, und in einem viel rascheren Tempo, als man es früher für möglich hielt. Auch aus einem armen Land kann das Kapital im großen Maßstab herausgezogen werden. Darin liegt die enorme Anziehungskraft des Kommunismus für alle diese Länder.

Der erste Eindruck der russischen Revolution in den Kolonialländern war ganz anders. Im Zusammenbruch des russischen Kaiserreiches begrüßte man zunächst nur das Verschwinden einer der großen imperialistischen Mächte. Das kommunistische Rußland hat sich von Anfang an bereit gezeigt, den Kolonialländern eine gewisse materielle und moralische Hilfe zu leisten, die mit Freuden angenommen wurde. Aber mit derselben Freude hat man diese Hilfe auch von anderen Ländern angenommen, die nicht kommunistisch waren. Erst im Verlaufe des Zweiten Weltkrieges erfaßten die farbigen Länder, was die industrielle Entwicklung Rußlands wirklich bedeutete. Sie haben das ungefähr zur selben Zeit und auf dieselbe Weise erfahren wie wir. Aber für diese Menschen war die Entdeckung erschüt-

ternd. In weniger als 20 Jahren hatte sich ein Land, das ebenso rückständig gewesen war wie das ihre, so umgestaltet, daß es zu einer der größten industriellen Mächte der Welt geworden ist.

Was den Entwicklungsländern an dem kommunistischen Beispiel Rußlands am meisten imponiert, ist die eiserne Logik, mit der dort die Industrialisierung durch die Eindämmung des Konsums erzwungen wird. Dieses eindrucksvolle Vorbild hat die bereits vor der russischen Revolution vorhandene revolutionäre Dynamik in den Entwicklungsländern entscheidend beeinflußt. Die politischen Führer dieser Länder stehen vor der Frage, ob es einen anderen Weg zur Industrialisierung, zur Macht und zur Selbständigkeit gibt als den über den Kommunismus. Und dies ist die Frage, die wir beantworten müssen, wenn wir der sowjetischen Politik in den Entwicklungsländern wirksam begegnen wollen.

Man braucht zur Staatsführung in einem modernen Staat eine politische Klasse, die etwas von Politik und Verwaltung versteht, eine leistungsfähige Beamtenschaft, ausgebildete Führungskräfte für die Wirtschaft und ein Minimum elementarer staatsbürgerlicher Bildung. Eine Demokratie braucht dazu eine vielfach gegliederte und abgestufte Gesellschaft. An diese Gegebenheiten haben wir uns seit so langer Zeit gewöhnt, daß uns nicht mehr bewußt ist, welche Arbeit in Jahrhunderten geleistet werden mußte, um sie hervorzubringen. In den Entwicklungsländern fehlen fast alle Elemente der modernen Staatsbildung. Man kann nicht in ein paar Jahren die Arbeit vieler Generationen zusammenfassen. Die Massen drücken von unten. Seit langem waren sie mit ihrem Los unzufrieden. Aber früher waren die Kolonialmächte an allem schuld. Nun ist die politische Selbständigkeit da, aber die Lebensbedingungen der Massen sind vielfach noch schlimmer geworden. Es mag für einige Zeit möglich sein, ihre Unzufriedenheit durch ultranationalistische Schlagworte nach außen abzulenken. Dadurch werden aber die wirtschaftlichen und sozialen Probleme nicht gelöst.

DER „KLASSENKAMPF IM PLANETARISCHEN MASSSTAB“

Es mag sein, daß die oben skizzierte sowjetische Theorie des indirekten Angriffs auf die westliche Welt der Situation der Entwicklungsländer und ihren vielschichtigen Problemen nicht gerecht wird. Sicher ist aber, daß der Wille zur politischen Unabhängigkeit und zum wirtschaftlichen Aufstieg in diesen Ländern zusammenfällt mit gesellschaftlichen Auflösungserscheinungen, die der Machtergreifung durch den Kommunismus Vorschub leisten. Bezeichnend dafür ist die politisch einflußreiche und meist im revolutionären Sinne wirkende Rolle der Armee in all diesen Ländern.

In jeder Epoche, in jedem Lande gibt es eine Volksschicht, die den vorwärtstreibenden Kräften als Spitze dient. In den Entwicklungsländern sind dies die Offiziere. Die Mitglieder der Aristokratie, wenn sie überhaupt in der Armee dienen wollen, tun dies nur als Generäle, die Masse der Offiziere stammt aus dem intellektuellen Proletariat. Sie haben die beste technische Ausbildung genossen und stellen oft die einzige organisierte Kraft im Staate dar. Sie sind unzufrieden, fortschrittlich, revolutionär gesinnt, vielfach radikale Nationalisten, die unter dem Druck der Armut der Massen stehen. Sie sind überzeugt von der Notwendigkeit, den Lebensstandard ihrer Völker zu erhöhen, und das bedeutet in dem Sog der revolutionären Dynamik dieser Länder, daß sie erfüllt sind von dem

Drang nach Macht, industrieller und wirtschaftlicher Macht und militärischer Macht. Vielfach erscheint die Armee, die Militärdiktatur als der letzte Ausweg vor dem Chaos, und am Ende des Chaos steht der Kommunismus, dessen Anziehungskraft gerade darin liegt, daß er sich als der schnellste Weg zur Macht anbietet.

Die kommunistische Politik in den Entwicklungsländern treibt bewußt darauf zu, daß der Unabhängigkeit das Chaos folgt. Die westliche Politik muß versuchen, dieses Chaos zu vermeiden und den bedrohten Ländern helfen, aus der drohenden Auflösung zu einem Zustand relativer Stabilität und wirtschaftlichen Aufstiegs zu gelangen. Die Gefahr für den Westen liegt nicht in der Unabhängigkeit dieser Länder, sondern in der Auflösung der Gesellschaft, die der Unabhängigkeit auf dem Fuße folgen kann.

Diese Situation muß vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Einkommensverteilung in der Welt gesehen werden. Hier lassen sich drei Kategorien unterscheiden:

die Länder mit voll entwickelten Produktivkräften, in denen das individuelle Jahreseinkommen zwischen 500 und 1800 Dollar liegt (die Vereinigten Staaten und Kanada, Westeuropa, Australien und Neuseeland),

die Länder mit halbentwickelten Produktivkräften und einem Durchschnittseinkommen zwischen 100 und 500 Dollar (die Sowjetunion, Japan und einige lateinamerikanische Länder),

die wirtschaftlich unterentwickelten Länder mit einem Durchschnittseinkommen von höchstens 100 Dollar.

Zu der ersten Kategorie gehört ein Fünftel der Menschheit. Dasselbe gilt für die zweite Kategorie. Drei Fünftel der Menschheit sind in der dritten Kategorie. Die Länder der ersten Kategorie sind die Länder der weißen Rasse. Es gibt auch Länder der weißen Rasse, die zur zweiten Kategorie, aber es gibt keine farbigen Länder, die zu der ersten Kategorie gehören. Wenn man die Proportionen vereinfachen will, kann man sagen, daß 10 vH der Bevölkerung der Erde 80 vH des Gesamteinkommens unserer Welt besitzen und daß zu diesen 10 vH nur die Kategorie gehört, die wir die weiße Rasse nennen. Diese Verteilung ist nicht nur ungleich, sie hat auch die Tendenz, die Abstände zwischen den reichen und den armen Ländern noch zu vergrößern. Solch ein Zustand mag für uns sehr angenehm sein, die wir der weißen Rasse angehören. Früher, als nur wenige Verbindungen zwischen den Ländern und Kontinenten bestanden, konnte ein solcher Zustand andauern, ohne daß dadurch große internationale Spannungen entstanden. Es gab eine Zeit, vor noch nicht vielen Jahrzehnten, da hatte ein chinesischer oder indischer Bauer keine Ahnung, wie der deutsche Bauer lebte. Er war wahrscheinlich nicht mit seinem Los zufrieden, aber er hatte keine Vergleichsmöglichkeiten und konnte glauben, daß es unmöglich sei, auch anders zu leben. Aber heute weiß der indische und der chinesische Bauer, daß man anders leben kann, als er lebt, und auch er möchte so leben. Man hat ihn davon überzeugt, daß die Ursache seines Elends die Ausbeutung seines Landes oder seiner Rasse durch die weiße Rasse ist. Wir mögen sagen, daß dies nicht zutrifft. Tatsache ist jedoch, daß die Massen in den unterentwickelten Ländern davon überzeugt sind und sich dementsprechend verhalten.

Was heute in Asien, Afrika und in Lateinamerika in den verschiedensten Formen vor sich geht, ist eine Art von Klassenkampf in planetarischem Maßstab, in dem die weiße Rasse als Ganzes, Arbeitgeber wie Arbeitnehmer, arm und reich — arm in unserem Sinne, was etwas ganz anderes ist als Armut im östlichen Sinne —, die ausbeutende Klasse ist, die Klasse, die man erniedrigen und enteignen muß, um das eigene Los zu verbessern.

Um diesen Klassenkampf zu überwinden, müssen wir im planetarischen Maßstab eine neue und bessere Verteilung der Güter dieser Erde erreichen, ähnlich wie in den meisten westlichen Ländern im Verlaufe der letzten hundert Jahre die Situation des Klassenkampfes durch eine bessere Einkommensverteilung überwunden worden ist. Das ökonomische Problem ist für Länder wie Indien und China ein und dasselbe. Es handelt sich um Hunderte von Millionen Menschen, die aus dem Zustand des Lumpenproletariats wenigstens zu einer proletarischen Existenz gelangen müssen. *Mao Tse-tung* wählte für diesen Zweck den schon erprobten Weg des Kommunismus. *Nehru* hingegen hat den Weg des demokratischen Sozialismus, des Labourismus, gewählt. Wenn es Nehru gelingt, durch seinen labouristischen Weg die Probleme Indiens zu lösen, dann ist bewiesen, daß man die ökonomische Selbständigkeit und die industrielle Entwicklung auch mit anderen Mitteln erreichen kann als nur durch den Kommunismus. Wenn es aber Nehru nicht gelingt, dann wird dies in den Entwicklungsländern als ein Beweis dafür gelten, daß die Probleme dieser Länder nur durch den Kommunismus gelöst werden können.

Wir wissen, daß ein Land wie Indien den Weg des demokratischen Sozialismus nicht allein aus eigener Kraft zurücklegen kann. Ohne das Druckmittel des kommunistischen Apparates ist die nötige Konzentrierung der Kapitalschaffung im Lande nicht möglich; nicht etwa, weil die Inder viel verbrauchten, aber sie müssen noch weniger verbrauchen, wenn man die erforderlichen Mittel für die Investitionen aus dem eigenen Land aufbringen will. Ohne Gewalt ist das nicht möglich. Daher müßte das fehlende Kapital aus dem Ausland herbeigeschafft werden[2]. Was für Indien gilt, gilt auch für Indonesien, für Burma, für die arabischen Länder und für die südamerikanischen Staaten: Wir müssen ihnen in ihrem Kampf um die Erhöhung des Lebensstandards helfen. Wir haben angefangen, das zu verstehen. Die Tatsache, daß die Weltbank sich im Herbst 1958 in New Delhi versammelt hat, um die Frage der Hilfe an Indien zu behandeln, ist ein Zeichen dafür, daß die Dringlichkeit dieser Probleme allmählich verstanden wird.

Wir haben angefangen zu begreifen, daß diese Wirtschaftshilfe nicht an politische oder militärische Bedingungen geknüpft werden darf. Wir müssen die Neutralität des Empfängerlandes als eine nicht zu vermeidende Voraussetzung wirksamer Hilfe hinnehmen. „Neutralität" heißt, daß diese Länder keine Allianzen mit den Westmächten wünschen. Sie wollen sich nicht mit den früheren Kolonialmächten und ihren Freunden politisch verbinden. Man darf nicht vergessen, daß in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen Großbritannien und Frankreich die sehr milde Kontrolle des Völkerbundes über ihre Mandate nur ungern akzeptierten und glaubten, sie durch Allianzen umgehen zu können. Das

[2]) Die Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Indiens werden demnächst in einem eigenen Beitrag im Europa-Archiv behandelt werden.

hat das Mißtrauen gegen jede Form von Allianz mit wirtschaftlich und politisch mächtigen Staaten noch verstärkt. Manche von uns mögen denken, daß die Neutralitätspolitik vor allem dazu dient, von zwei Seiten Hilfe zu bekommen. Zwischen zwei Gegnern spielen zu können, ist eine alte Tradition der schwachen Länder. Hinzu kommt noch ein Mangel an Verständnis für die Werte der Demokratie und der Freiheit, die der Westen so nachdrücklich für sich in Anspruch nimmt. Diese Haltung mag sich ändern, aber das wird sicher noch sehr lange dauern.

DER WETTBEWERB DER WIRTSCHAFTSORDNUNGEN

Die Wirtschaftsordnungen in den Entwicklungsländern können nicht — wie es zumindest theoretisch bei der Wirtschaft der westlichen Welt der Fall ist — auf der freien Initiative des Unternehmers und dem freien Wettbewerb begründet sein. Die Alternativen in allen diesen Ländern sind nicht Kapitalismus und Kommunismus, sondern demokratischer Sozialismus und Kommunismus. Sie können sich ihre Entwicklung nicht anders vorstellen als auf dem Wege der Planung und Lenkung von Investitionen, wie sie nur durch staatliche Initiative erreicht werden kann.

Damit kommt für diese Länder nur eine gemischte Wirtschaft in Frage, in der die private und die staatliche Initiative zusammenleben, in der wahrscheinlich die Großindustrie staatlich, die mittlere halb staatlich und halb privat ist und die kleinere sich aus privater Initiative entwickeln kann.

Wenn wir als Bedingung für unsere wirtschaftliche Hilfe trotzdem auf einer klassischen Wirtschaftspolitik der freien Unternehmerinitiative bestehen, dann werden wir nur erreichen, daß unsere Hilfe nicht angenommen wird. Eine solche Haltung wird von diesen Völkern nur in dem Sinn interpretiert, daß wir ein Eindringen des Privatkapitals in ihren Ländern beabsichtigen, um damit politischen Einfluß auf ihre Innenpolitik zu gewinnen. Man wird die sowjetische Hilfe vorziehen, die nicht an solche Bedingungen gebunden erscheint. Die Entwicklungsländer wollen wirtschaftlich ihr eigener Herr bleiben. Darum ist die Sicherheit des Absatzes ihrer Rohstoffe für sie viel wichtiger als alles andere. Ihr ökonomisches Denken ist nur auf Planwirtschaft gerichtet. Um zu planen, muß man wissen, über wie viele Devisen man in einem Planungsabschnitt von fünf oder sieben oder mehr Jahren verfügen kann. Ein ungeheurer Vorteil der Sowjetunion und aller kommunistischen Länder besteht darin, daß sie sich verpflichten können, beispielsweise auf zehn Jahre hinaus eine gewisse Menge von Rohstoffen zu vorher festgesetzten Preisen zu kaufen. Das ist der Kernpunkt unseres wirtschaftlichen Verhältnisses zu diesen Ländern. Eine Aenderung des Preises für Kautschuk oder für Zinn oder für Baumwolle bedeutet für die Bauernmassen von Indien, Indonesien oder Aegypten nicht bloß eine Verminderung des Wohlstandes, sondern oft den Schritt vom Leben zum Hungertod. Sie haben immer diese Schwankungen des Rohstoffweltmarktes als ein teuflisches Mittel der Ausbeutung angesehen. Wenn unsere ökonomischen Ideen so erstarrt sind, daß wir diese ökonomisch-politische Frage nicht lösen können, dann heißt es, daß wir nicht die Fähigkeit haben, den Wettkampf mit dem Kommunismus aufzunehmen.

ZIELE UND CHANCEN WESTLICHER POLITIK

Die öffentliche Meinung in der westlichen Welt muß verstehen, daß in diesem Wettbewerb um die sich entwickelnden Länder kein Kompromiß mit den Russen möglich ist. Darum wurde zu Beginn dieses Beitrages die ideologische kommunistische Grundlage der Politik Rußlands betont. Wo es sich um die Doktrin handelt, gibt es keinen Kompromiß. Warum sollten die Russen die ungeheuren Möglichkeiten, die ihnen die Aufpeitschung des Nationalismus in den Entwicklungsländern gibt, weggeben? Was können wir ihnen dafür anbieten? Warum sollte ein Land, das glaubt, ohne besondere Schwierigkeiten und ohne besondere Gefahr alles erreichen zu können, sich nur mit einem Teil zufriedengeben?

Aber selbst wenn die Sowjetunion jetzt noch auf diesem Wege haltmachen wollte, sie könnte es nicht; auch *Nasser*, um nur ein Beispiel zu nennen, könnte es nicht, selbst wenn er wollte.

In unseren westlichen Ländern hat Moskau sich alle kommunistischen Parteien völlig unterstellt, sie sind keine revolutionären Bewegungen mehr, sie sind eine eigenartige bürokratische Organisation.

In den Entwicklungsländern ist es anders. Dort handelt es sich um tiefe, echte Grundbewegungen geistiger und gesellschaftlicher Kräfte, denen niemand mehr Halt gebieten kann; die russische Propaganda ist dort deshalb so wirksam, weil sie auf einen gut vorbereiteten Boden fällt.

Wenn wir das alles verstehen und wenn sich bei uns im Westen Regierung, Wirtschaft, Staatsbürger der neuen Lage anpassen, dann können wir noch die große Schlacht gewinnen. Es ist noch möglich für uns, alle diese Länder diesseits des Eisernen Vorhangs zu halten, natürlich nicht ohne Anstrengungen und Opfer auf unserer Seite. Der Erfolg kann und muß für einige Jahrzehnte nur negativ sein, d. h. den Sieg des Kommunismus in diesen Ländern verhindern. Von Dankbarkeit, von Freundschaft, von Unterstützung für unsere allgemeine Politik kann nicht die Rede sein. Wenn wir mehr wollen, dann riskieren wir, nichts zu erreichen. Dankbarkeit ist selten unter den Menschen. Unter Ländern und Völkern noch seltener. Wenn wir erreichen, daß diese Länder nicht kommunistisch werden, dann ist der Erfolg die richtige Dankbarkeit. Wenn erst einmal die ökonomischen und die psychologischen Probleme gelöst sind, dann und nur dann können wir weitergehen.

Wir haben ein Beispiel dafür in noch nicht allzu weiter Vergangenheit. Als die Kemalisten in der Türkei an die Macht kamen, war ihre politische und psychologische Haltung dem Westen gegenüber nicht wohlwollender als die Haltung der Anhänger *Nassers* in unseren Tagen. Damals war Rußland noch der Freund der Türkei und der Westen der Feind. 38 Jahre sind seit jenen Tagen vergangen, und heute ist der einzige wirkliche Freund, den der Westen im Osten hat, der einzige Freund, auf den er sich wirklich verlassen kann, die Türkei. Diese Entwicklung hat in weniger als einer Generation stattgefunden. Dieses Ergebnis ist ohne Zweifel durch die vollkommene Aenderung der Politik, damals besonders der Engländer, erreicht worden. Aber auch die Irrtümer der Russen haben dazu beigetragen. Man muß immer auf die Irrtümer der Gegner hoffen.

Den Wettkampf der Wirtschafts- und Sozialsysteme unserer Zeit müssen wir mitmachen, ob es uns gefällt oder nicht.

Kulturelle Probleme der deutschen Politik in den Entwicklungsländern Asiens und Afrikas

Von Theodor Steltzer

> Statt eines einzelnen Wissens um Curiosa entlegener Zeiten und Länder tritt das Postulat eines Totalbildes der Menschheit auf.
>
> *(Jakob Burckhardt, „Weltgeschichtliche Betrachtungen")*

DIE SUCHE NACH EINEM STANDORT

Die Suche nach einem Standort, von dem aus richtunggebende Gesichtspunkte für die Beurteilung der kulturellen Beziehungen Deutschlands zur Sowjetunion und zu den Entwicklungsländern in Asien und Afrika gewonnen werden können, vollzieht sich zumeist auf der vordergründigen Ebene der Tagespolitik. Es handelt sich auf dieser Denkebene nur um Teilaspekte der weltpolitischen Gesamtlage. Sie bedürfen der Koordinierung von einem übergeordneten Standpunkt aus. Diese läßt sich aber allein durch rational-kausal bestimmtes Denken nicht erreichen. Einen übergeordneten Standpunkt können wir nur durch eine über die Einzelfragen hinausgreifende Beurteilung der geistigen Gesamtsituation in der Gegenwart finden, die uns instand setzt, die Teilprobleme in der richtigen Proportion zu sehen.

Ein Versagen in der Politik tritt immer dann ein, wenn sie zu sehr von Traditionen der Vergangenheit oder einer verkürzten Schau der Gegenwart ausgeht und keine Beziehung zu der Dimension der Zukunft hat. Wie jeder einzelne Mensch muß auch die politische Führung ständig in der Spannung zwischen dem Gewordenen und dem Seinsollenden leben, wenn richtige und rechtzeitige Entschlüsse zustande kommen sollen. Das Seinsollende ist das Zukunftsbild einer vertrauensvollen Zusammenarbeit freier und gleichberechtigter Völker in einer gesicherten internationalen Ordnung. Es enthält die Forderung nach der Selbstbestimmung des mündigen Menschen und der Nationen sowie der Achtung der Menschen und der Nationen voreinander. Nun sind neue Partner in der Weltpolitik aufgetreten, mit dem berechtigten Anspruch, an der Verantwortung für die internationale Ordnung beteiligt und aus einer niederdrückenden sozialen Situation befreit zu werden. Aus allen diesen Prämissen müssen die Folgerungen im Sinne einer am weltpolitischen Gesamtziel zu orientierenden vernünftigen Politik gezogen werden[1].

Dem Wettkampf um die günstigsten diplomatischen Positionen, dem Wettrennen um die stärkste Rüstung stellt sich dabei der Wettbewerb um den Gewinn kultureller Einflüsse und Verbindungen an die Seite. Wir dürfen aber nicht

übersehen, daß mit der Wandlung der internationalen Beziehungen auch der Charakter der internationalen Kulturpolitik in einer Wandlung begriffen ist. Die Verbreitung nationaler Kulturinhalte genügt nicht mehr als Ausgangspunkt in einer Zeit, in der die Zusammenarbeit der Völker der Welt sich ständig verdichtet. Ernst *Troeltsch* und Max *Scheler* haben schon vor einem Menschenalter darauf hingewiesen, daß die Entwicklung des modernen Verkehrs das isolierte Bestehen der alten Hochkulturen der Vergangenheit ausschließen würde. Allein das gegenseitige Bekanntwerden der verschiedenen Lebensordnungen und des sie durchwirkenden Geistes müßte zu einer Relativierung der Grundlagen führen, auf denen jede dieser Kulturen aufgebaut war, um den Blick auf das Gemeinsame zu richten.

Kulturpolitik war in der Vergangenheit meist der nationalen Machtpolitik untergeordnet. Internationale Zusammenarbeit auf kulturellem Gebiet wird in Zukunft weniger in Darstellungen von kulturellen Leistungen der einzelnen Völker in der Vergangenheit als in der Freiheit des gegenseitigen Gebens und Nehmens bestehen, also auch in der Bereitwilligkeit, Anregungen von anderen Völkern und Religionen zu empfangen.

Es ist nicht einfach, für diese Kulturarbeit den richtigen Ansatzpunkt zu finden. Das Weltbild, unter dem wir aufwuchsen, ist erschüttert. Aber ein neues Weltbild ist erst im Entstehen. Die Völker verfügen nicht mehr über einen festen Kulturbesitz, auf den sie sich stützen und von dem aus sie sich verständigen können. Die traditionellen Wertvorstellungen und die gewachsenen gesellschaftlichen Ordnungen lösen sich unter dem Druck der technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen im Westen und im Osten auf. Manchmal scheint es, als ob die schöpferischen Kräfte des Menschen, seine Umwelt und seine gesellschaftlichen Einrichtungen zu bewältigen und zu gestalten, erlahmt seien. Doch sind auch Ansätze erkennbar, die Hoffnung und Zuversicht erwecken können.

Es wächst die Erkenntnis, daß uns die Probleme der Industrialisierung, des modernen Staatsaufbaues und der neuzeitlichen Wissenschaften nicht nur vor politische, wirtschaftliche und wissenschaftliche Aufgaben, sondern auch vor ein allgemeines menschliches Kulturproblem stellen, das im Osten und im Westen verwandte Züge aufweist. Die Schwierigkeiten der Verständigung über dieses gemeinsame Anliegen liegen meist weniger auf politischem oder technischem Gebiet als in der menschlichen Sphäre. Dies gilt insbesondere für die Beziehungen zu den Entwicklungsländern. Eine echte Partnerschaft läßt sich nur erreichen, wenn sie sich auf die Achtung heimischer Lebensformen gründet und den Menschen der Entwicklungsländer das Bewußtsein gibt, zwar in technischen Fragen der Hilfe des Westens zu bedürfen, aber auf geistigem und kulturellem Gebiet als gleichberechtigt angesehen zu werden. Aus diesen Gründen ergibt sich die Unmöglichkeit, in Zukunft Kulturpolitik als bloße Ergänzung der nationalen Außenpolitik zu betreiben. Am besten sieht man ganz von dem Ausdruck „Kulturpolitik" ab und spricht von „Kulturarbeit", weil sonst unwillkürlich die Vorstellung einer tagespolitisch orientierten Kulturpropaganda hervorgerufen wird, die unbedingt vermieden werden muß. Wir brauchen eine klare Wendung zur Zusammenarbeit mit anderen Völkern auf diesem Gebiet. Oberste Aufgabe der deutschen Kulturarbeit im Ausland muß daher sein, einen Beitrag zu der großen internationalen Kulturaufgabe zu leisten, gemeinsame geistige Grundlagen für

die neuzeitliche Entwicklung zu finden, aus denen das gegenseitige Vertrauen erwachsen kann, ohne welches die großen praktischen Probleme unlösbar bleiben.

DER ZUSTAND DER DEUTSCHEN KULTURARBEIT IM AUSLAND

Für die neuzeitliche Kulturarbeit im Ausland sind die Erfahrungen der Vergangenheit nur in gewissem Umfang zu verwerten. Der deutsche Kulturattaché in Washington, Bruno E. *Werner*, weist z. B. darauf hin[2], „daß neuere kulturelle Vorstellungsbilder von Deutschland in Amerika nicht sichtbar geworden sind. Hinzu kommt — man muß es leider sagen —, daß die erste deutsche Republik zwar ein blühendes kulturelles Leben auf allen Gebieten besaß, um das wir sie heute beneiden können, daß sie jedoch nur über sehr bescheidene Fähigkeiten verfügte, die kulturellen Leistungen für die Welt sichtbar, repräsentativ oder gar angenehm zu machen. So ist das Vorstellungsbild des Durchschnittsamerikaners vom 19. Jahrhundert und den Nachklängen der Romantik bestimmt. Die Lorelei, Alt-Heidelberg, derbe Trinkkrüge, kräftiges Essen und das Wort ‚Gemütlichkeit' rücken in den Vordergrund. Wir aber leben im 20. Jahrhundert, und nur unsere jetzige geistige und künstlerische Existenz zeugt, soweit sie lebendig ist, von unserem Schicksal in dieser Zeit".

Von der Deutschtumspolitik des Nationalsozialismus brauchen wir nicht zu reden. Sie hat alle gesunden Ansätze vernichtet und die Bundesrepublik vor die Aufgabe gestellt, ganz „von vorn anzufangen". Dieser Neuanfang war nicht einfach, weil wir überall vor einem Wall des Mißtrauens und der Abneigung standen.

Jetzt, nach fast zehn Jahren, hat sich die Lage wesentlich zugunsten der Bundesrepublik verändert. Der Wall ist weithin abgetragen, wenngleich nirgendwo ganz verschwunden. Die lateinamerikanischen Staaten haben sich Deutschland wieder geöffnet. Vor allem aber sind die selbständig gewordenen afro-asiatischen Länder bereit, Beiträge zu ihrer Entwicklung von Deutschland entgegenzunehmen, und bieten der deutschen Kulturarbeit eine bedeutsame Chance. Ihr Bild Deutschlands ist nicht verzerrt durch Erinnerungen an koloniale Herrschaft. Deutsche Wissenschaft, Technik und Organisationsfähigkeit sind hoch angesehen; die zeitgenössische deutsche Malerei und Musik finden lebhaftes Interesse; die Wiederherstellung staatlicher und gesellschaftlicher Ordnung nach dem Chaos der Nachkriegswirren hat der Bundesrepublik größere Achtung verschafft als die Macht des Kaiserreichs und des Dritten Reiches. Deutschland ist ein Land, das die Neugier erregt, die Voraussetzung aller fruchtbaren Beziehungen. In den führenden Schichten afro-asiatischer Länder besteht die Ueberzeugung, daß Deutschland zur kulturellen Entwicklung dieser Länder erheblich beitragen kann. Daher der Wunsch nach engen kulturellen Beziehungen mit der Bundesrepublik.

Der Kulturetat des Auswärtigen Amtes sieht für das Jahr 1958/59 den Betrag von 50 Millionen DM vor (gegenüber 32 Millionen DM im Jahre 1957/58). Davon entfallen 27 Millionen DM auf die Förderung des Schulwesens (bisher 14 Millionen DM) und 23 Millionen DM (bisher 18 Millionen DM) auf allgemeine kulturelle Aufgaben[3]. Vielleicht ist es von Interesse, daß Frankreich im letzten Jahr einen Betrag von 115 Millionen DM für die kulturelle Auslandsarbeit ausgegeben hat.

Nicht berücksichtigt sind bei den deutschen Ausgaben Beträge, die aus anderen Titeln des Haushaltsplanes zur Förderung einzelner Vorhaben zur Verfügung gestellt werden. Es handelt sich also um Mittel von achtunggebietendem Umfang, deren Verwendung nicht erfolglos war. Der Wiederaufbau der deutschen Schulen im Ausland ist allein eine bedeutende Leistung. Auch die mit Bundesmitteln geförderten Austauschorganisationen und Einrichtungen zur Verbreitung der Kenntnis der deutschen Sprache und der zeitgenössischen Kunst können Ergebnisse vorweisen, die zur Revision des durch die nationalsozialistische Herrschaft verunstalteten Deutschlandbildes beigetragen und den Wiedereintritt Deutschlands in die Weltvölkergesellschaft erleichtert haben.

Auf der anderen Seite drohen die Fülle der Aufgaben und die verwirrende Anzahl freier Organisationen, die sich in der Bundesrepublik und im Ausland mit Kulturarbeit beschäftigen[4], die behördlichen Stellen zu überfordern. Die Zuständigkeiten sind zersplittert. Die finanzielle Streuung auf eine Unzahl von Organisationen ist so groß, daß sich verschiedene Gesichtspunkte für die Beurteilung einzelner Arbeitsvorhaben ergeben müssen. Die Organisationen selbst stehen nebeneinander und vielfach ohne Beziehung miteinander. An manchen Stellen hat sich ein gefährlicher Organisationspartikularismus entwickelt. Es besteht keine einheitliche Konzeption über die Aufgaben einer internationalen Kulturarbeit, keine Planung auf weitere Sicht, keine Schwerpunktbildung. Ein großer Teil der Kulturarbeit wird schon jetzt außerhalb der staatlichen Sphäre geleistet. Die Kulturabteilung des Auswärtigen Amtes muß einen großen Apparat unterhalten, um mit allen diesen Stellen Fühlung zu halten. Eine selbständige Körperschaft könnte ihr diese Aufgabe weitgehend abnehmen und einen wirklichen Ueberblick gewinnen, durch den sich die vielen nebeneinander herlaufenden Schriftwechsel sehr vereinfachen ließen.

Der Plan einer solchen Körperschaft ist nicht neu. Der Historiker Karl *Lamprecht* legte ihn vor 45 Jahren dem deutschen Reichskanzler vor und erhielt eine Antwort, die der Förderung des Plans durch die Reichsregierung gleichkam. Doch ist er weder damals noch später ausgeführt worden. Inzwischen sind aber in anderen Ländern Einrichtungen der gedachten Art gegründet worden, von denen der *British Council* am bekanntesten ist. Die organisatorischen und methodischen Erfahrungen dieser Einrichtungen können mit Nutzen verwendet werden, ohne sie nachzuahmen. Denn wie die internationale Kulturarbeit einer jeden Nation den ihren Eigentümlichkeiten und ihrer politischen Stellung in der Welt gemäßen Stil besitzt, so müssen auch Organisationsform und Arbeitsweise der die internationale Kulturarbeit fördernden Körperschaften nach eigenen Gesetzen entwickelt werden. Auf die Einzelheiten einer solchen Körperschaft soll hier nicht eingegangen werden. Sie bilden zur Zeit das Thema einer angeregten Diskussion in der Bundesrepublik.

Wesentlicher als alle organisatorischen Probleme ist das Ziel, das angestrebt wird: Es geht darum, den geistigen Beitrag Deutschlands zu dem Zusammenwachsen der Völker in der Welt in einer würdigen, den deutschen Kräften und der Stellung Deutschlands in der Welt angemessenen Weise zu leisten. Geht es bei der Pflege unserer kulturellen Verbindungen zu den westlichen Völkern vor allem um das Bewußtsein gemeinsamer geistiger Grundlagen, die in dem Selbstverständnis der einzelnen Nationen vielfältig abgewandelt und ausgeprägt wor-

den sind, so stehen wir in unseren Beziehungen zu den Entwicklungsländern vor einer völlig neuartigen Aufgabe. An Stelle der selbstzufriedenen — und im Verhältnis zu wirtschaftlich ärmeren Völkern verletzend gönnerhaften — Maxime: „leben und leben lassen" muß hier die Verpflichtung: „leben und zum Leben helfen" treten. Im Westen wenden wir uns vor allem an die geistige Elite und an die gesellschaftliche Oberschicht und suchen ein Gespräch, dessen Ergebnisse über die dort voll ausgebildeten Kommunikationsmittel in die Breite dringen können. In den Entwicklungsländern fehlen diese „Transmissionen". Dort muß der geistige Austausch mit wirksamer wirtschaftlicher und sozialer Hilfe Hand in Hand gehen, um fruchtbar zu werden.

Die deutsche Kulturarbeit im Ausland kann aber nicht nach Westen ein anderes Gesicht zeigen als nach den Entwicklungsländern, wenn sie glaubhaft bleiben will. Die Struktur unserer Gesellschaft und unseres Staates, unser Lebensstil mit seinen hohen wirtschaftlichen Ansprüchen wie auch die elementaren geographischen und historischen Gegebenheiten machen uns in den Augen der Entwicklungsländer zu Gliedern der westlichen Welt, auch wenn wir an der kolonialen Vergangenheit kaum Anteil hatten. Selbst wenn wir versuchen wollten, dort eine isolierte deutsche Kulturarbeit zu leisten, könnten wir uns den Konsequenzen unserer politischen und militärischen Bündnisse mit den Westmächten und unserer Zugehörigkeit zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht entziehen. Unsere Haltung in den verschiedenen Gremien der westlichen Zusammenarbeit muß von den gleichen Prinzipien getragen sein, auf die wir uns berufen, wenn wir in den Entwicklungsländern als Freunde und Helfer auftreten.

GEFAHREN DER EINSEITIGEN FESTLEGUNG AUF DEN ANTI-KOMMUNISMUS

Die Gefahren eines reinen Sicherheitsdenkens, das ausschließlich auf den Gegensatz zum Sowjetkommunismus abgestellt ist, sind während der letzten Jahre immer deutlicher in Erscheinung getreten. Das Auftreten neuer Staaten — die sich nicht in die Auseinandersetzung der Machtblöcke einspannen lassen wollen — als Sprecher der Entwicklungsländer hat das Klima der weltpolitischen Auseinandersetzungen wesentlich verändert. Bisher hat die Sowjetunion daraus erheblich größeren Nutzen gezogen als die Westmächte. Sie hat sich mit kluger Psychologie auf die Unabhängigkeitsbestrebungen in den Entwicklungsländern eingestellt, während die Westmächte zu starr auf die Probleme des Kalten Krieges fixiert blieben. Dabei läßt sich von dem Standort aus, der weiter oben angedeutet wurde, vieles tun, um das Denken in Machtblöcken aufzulockern, ohne deshalb berechtigte Sicherheitsansprüche preiszugeben. Dazu muß freilich der Gedanke der internationalen Ordnung gegenüber dem exklusiven Sicherheitsdenken den Vorrang gewinnen. Dann zeigt sich, daß es außerhalb des Bereichs der Machtanwendung Kräfte und Leistungen gibt, die politisch von Bedeutung sind, auch wenn die Machtpolitik keine Beziehungen zu ihnen besitzt. Dann wird auch ein Gespräch zwischen den Westmächten und den Entwicklungsländern möglich, in dem die Gemeinsamkeiten der weltpolitischen Zielsetzungen im Vordergrund stehen und die Interessengegensätze, ohne deshalb verschleiert zu werden, in den Hintergrund rücken. Im Rahmen eines solchen Gespräches kann die Bundes-

republik durchaus selbständig ihre Auffassungen vertreten, ohne daß sie befürchten müßte, sich in Widersprüche zu verwickeln oder mißverstanden zu werden.

In der Tat ist die Erschließung unterentwickelter Länder ein Ziel, das sich völlig unabhängig davon stellt, ob die Westmächte durch den Sowjetkommunismus bedroht werden oder nicht. Es handelt sich hier einerseits um eine ökonomische Aufgabe, andererseits um soziale und politische Probleme, die zu lösen sind. Die Betrachtungsweise des Kalten Krieges steht aber im wirtschaftlichen wie im sozialen und politischen Bereich der leidenschaftslosen Analyse der Sachprobleme im Wege. Wenn in erster Linie an politisch-psychologische oder auch militärische Effekte auf kurze Sicht, weniger aber an die Wirtschaftlichkeit der Investitionen gedacht wird, sind nicht nur Fehlinvestitionen zu befürchten, sondern es wird auch eine Mentalität gefördert, in der kein Vertrauen gedeihen kann. Der verständliche Wunsch der Völker, die eben erst ihre Selbständigkeit errungen haben, eine politische Festlegung zu vermeiden und trotzdem ein Maximum an wirtschaftlicher Hilfe zu erhalten, führt leicht zu einer gefährlichen Schaukelpolitik, die das Mißtrauen zwischen den Machtblöcken verstärkt, statt beruhigend und ausgleichend zu wirken, wie es der selbstübernommenen Aufgabe der neutralen Staaten entsprechen würde.

Es wäre eine Illusion zu glauben, daß der Westen seinen Beitrag zur Erschließung der Entwicklungsländer gemeinsam mit dem Sowjetkommunismus leisten könnte. Das sowjetische Dogma lehrt, daß der westliche Kapitalismus dem Untergang geweiht ist, und weist der Politik der Sowjetunion die Aufgabe zu, alles zu tun, um den Untergang zu beschleunigen. Das schließt ein gemeinsames Handeln in begrenzten Bereichen nicht von vornherein aus. Jedenfalls darf aber die Ueberwindung der Gesichtspunkte des Kalten Krieges nicht dazu führen, daß der Westen seine Wachsamkeit aufgibt, gegen seine eigenen Prinzipien gleichgültig wird und sie im Opportunismus versinken läßt. Allerdings werden Begriffe, wie „Kapitalismus“ und „Sozialismus“, „Freiheit“ und „Unfreiheit“, wenn man sie als Schlagworte verwendet, der Wirklichkeit der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen in unserer Zeit nicht mehr gerecht. Hier ist ein Umdenken erforderlich, das mit der Entwicklung Schritt hält, die Trennwände der Ideologien durchbricht und sich nicht scheut, neue Tatsachen zur Kenntnis zu nehmen und zu verarbeiten. Allein schon diese Bereitschaft zum Umdenken schafft eine gemeinsame Basis für ein Gespräch mit den Kreisen in Asien und Afrika, die dem Sowjetkommunismus vielfach aufgeschlossen, aber nicht kritiklos gegenüberstehen.

ANMERKUNGEN

[1]) Vgl. unter den neuen deutschen Veröffentlichungen zu diesem Thema insbesondere: Arnold *Bergsträsser*, „Die weltpolitische Dynamik der Gegenwart“ in: „Die Internationale Politik 1955“, München 1958, S. 1—52; Adolf *Grabowski*, „Staatsverfestigung oder Staatsaufbau“ in: *Zeitschrift für Politik*, Heft 2/1958, S. 97—133; Theodor *Schieder*, „Erneuerung des Geschichtsbewußtseins“ in: „Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit“, München 1958, S. 188—207.

[2]) In seinem Vortrag am 26. Juli 1958; als weitere deutsche Stellungnahmen zu den Fragen der Kulturarbeit im Ausland seien u. a. genannt: die Diskussionsbeiträge von Prof. Walter *Erbe*, Dr. Bruno *Heck* und Prof. Carlo *Schmid* in der *Stuttgarter Zeitung* vom 24. Mai 1958 und den folgenden Tagen; der Vortrag des Präsidenten des Bundestages, Dr. Eugen *Gerstenmaier*, in Stuttgart vor dem Institut für Auslandsbeziehungen am 24. Oktober 1958; das Interview des Bundesaußen-

ministers, Heinrich *von Brentano*, in der *Süddeutschen Zeitung* vom 5. November 1958; die Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bergneustadt am 24. und 25. November 1958 mit Vorträgen von Prof. Carlo *Schmid* und Dr. Franz *Thierfelder* und die nachfolgende Diskussion in der Presse sowie die Denkschrift des Verf., „Ein Vorschlag für die Bildung einer Körperschaft zur Förderung der deutschen Kulturarbeit im Ausland", deren grundsätzlicher Teil für die folgenden Ausführungen dieses Teils übernommen wurde. Vgl. dazu auch Karl *Korn*, „Ist dies die Stunde deutscher Kulturpolitik?" in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 6. Dezember 1958, S. 1.

[3]) Der Kulturetat des Auswärtigen Amtes ist in folgende Titel gegliedert:

Errichtung und Unterhaltung deutscher und ausländisch-deutscher Kulturinstitute im Ausland,

Zuschüsse an deutsch-ausländische Gesellschaften im In- und Ausland, Mittel für die Einrichtung von Bibliotheken und Lesestuben im Ausland,

Zuschüsse an deutsche Staatsangehörige zum beruflichen Erfahrungsaustausch und zur Fortbildung im Ausland,

Zuschüsse an ausländische Staatsangehörige zum beruflichen Erfahrungsaustausch und zur Fortbildung in der Bundesrepublik,

Tätigkeit der in den Kulturabkommen der Bundesrepublik vorgesehenen Ständigen Gemischten Kommissionen,

Teilnahme von Sachverständigen an kulturellen und wissenschaftlichen Tagungen der UNESCO, der Westeuropäischen Union, des Europarats, der NATO und anderer internationaler Organisationen, sowie Kosten für kulturelle Tagungen und Seminare der WEU in der Bundesrepublik Deutschland,

deutsche Seelsorgearbeit im Ausland,

deutsche christliche Missionen im Ausland,

deutsche Zivilarbeiter im Ausland,

Förderung der Teilnahme an internationalen kulturellen Tagungen im Ausland,

Zuschüsse für im Ausland tätige Wissenschaftler,

Auslandsreisen zur Förderung des geistigen Nachwuchses (einschl. nicht habilitierter Assistenten),

Vortragsreisen Deutscher ins Ausland,

Lektoren der deutschen Sprache an ausländischen Universitäten, die vom Auswärtigen Amt laufende Beihilfen erhalten,

Zuschüsse für ausländische Lektoren an deutschen Universitäten,

Gewährung von Stipendien und Beihilfen für das Studium ausländischer Studierender in der Bundesrepublik Deutschland (einschl. Fachhoch- und Fachschüler),

Reisen ausländischer Studentengruppen in die Bundesrepublik Deutschland und Reisen deutscher Studenten und Studentengruppen ins Ausland,

Gewährung von Stipendien und Beihilfen für das Studium von deutschen Studenten im Ausland (auch für deutsche Stipendiaten beim Europa-Kolleg in Brügge),

Gewährung von Stipendien und Beihilfen auslandsdeutscher Studenten in der Bundesrepublik,

Zuschüsse an deutsche Zentralstellen für den Studentenaustausch und die Betreuung ausländischer Studenten und Praktikanten in der Bundesrepublik Deutschland,

Förderung des internationalen Austausches von Jungarbeitern und in der Ausbildung befindlichen Jugendlichen, Beihilfen für ausländische Jugendgruppen und Jugendleiter; Förderung des internationalen und Europaprogrammes des Bundesjugendringes und anderer Jugendorganisationen,

Betreuungsmaßnahmen für ausländische Studenten und Praktikanten in der Bundesrepublik Deutschland,

Förderung der Bestrebungen des deutschen Sports im Ausland,

Durchführung deutscher Opern- und Theatergastspiele im Ausland, sowie Konzertreisen deutscher Künstler ins Ausland,

Förderung ausländischer Gastspiele in der Bundesrepublik,

Notenspende und Notenverleih an ausländische Stellen,

deutsche kulturelle und Kunstausstellungen im Ausland,

Ausstellung ausländischer Kunst in der Bundesrepublik, soweit es sich um Austausch-Ausstellungen handelt,

Restaurierung und Pflege von Kunst- und Kulturdenkmälern,

Kulturelle Filmarbeit im Ausland,

Förderung der deutschen kulturellen Auslandsarbeit auf dem Gebiet des Rundfunks und des Fernsehens,

Restitution von Kunstwerken,

Verbreitung deutscher Fach- und Unterhaltungsliteratur im Ausland,

Buchausstellungen im Ausland; Druckbeihilfen für kulturelle Publikationen,

Unterrichtung des Auslandes über deutsche Kulturarbeit durch Broschüren,

Verwaltungs- und Transportkosten für den Buchversand,

Wahrnehmung kultureller Interessen des Bundes in Verbindung mit dem Ausland; unvorhergesehene Bedürfnisse.

[4]) In der Bundesrepublik beschäftigen sich etwa 300 private Gesellschaften mit der Pflege persönlicher, kultureller und wirtschaftlicher Kontakte mit einzelnen Ländern oder auf

multilateraler Ebene, von denen allerdings nur etwa ein Drittel eine über den örtlichen Bereich hinausgehende Bedeutung beanspruchen kann. In der soeben erschienenen Ausgabe 1958/59 des Annuaire des Organisations Internationales, dem maßgebenden Nachschlagewerk auf diesem Gebiet, werden insgesamt 1209 internationale Organisationen aufgeführt (gegenüber 510 in der ersten Ausgabe von 1910). Davon sind 149 inter-gouvernementale Organisitionen. 1060 sind private Organisationen, wobei nur solche aufgeführt wurden, deren Mitgliedschaft international ist und die sich der Pflege multilateraler Beziehungen widmen, also nicht die nationalen oder bilateralen Organisationen der Kontaktpflege. Unter diesen über 1000 Organisationen beschäftigen sich allein etwa 150 mit der Pflege des europäischen Gedankens, vorwiegend auf kulturellem, sozialem und wirtschaftlichem Gebiet. Die Zersplitterung der internationalen Kulturarbeit ist in allen westlichen Ländern beträchtlich, während in den Ländern des Ostblocks eine straffe staatliche Lenkung und Kontrolle besteht, die sich auch auf alle nichtstaatlichen Organisationen erstreckt.

Aktuelle Aspekte der chinesisch-sowjetischen Beziehungen

Von Hans-Georg Glaser

DIE WACHSENDE MACHT ROTCHINAS

Im Jahre 1958 ist mit aller Deutlichkeit die wachsende wirtschaftliche und politische Macht der Volksrepublik China offenbar geworden. Sie verdrängte mit einer Stahlproduktion von rund zehn Millionen Tonnen Japan vom Platz des führenden Stahlproduzenten in Asien. Mit einer Baumwollernte von 3,5 Millionen Tonnen überflügelte sie die Vereinigten Staaten als größten Baumwollproduzenten der Welt. Die Getreideernte war mit 350 Millionen Tonnen fast doppelt so groß wie im Jahre 1957. Auf einigen Gebieten, so in der Kohleförderung und Werkzeugmaschinenproduktion, erreichte Rotchina einen Stand, den die Sowjetunion erst 1940 — nach rund 20 Jahren intensiver Industrialisierung — erreichen konnte[1]. Die wachsende wirtschaftliche Macht Chinas und sein zunehmender Einfluß in den ideologischen Auseinandersetzungen innerhalb des Ostblocks haben zu den verschiedensten Vermutungen über ein gespanntes Verhältnis zwischen Moskau und Peking Anlaß gegeben und zu vielen Kombinationen über einen bevorstehenden Bruch zwischen diesen beiden führenden Mächten des kommunistischen Blocks. Die Zusammenfassung der Produktionsgenossenschaften des Landes zu den sogenannten „Volkskommunen“[2] im August 1958 hat in diesem Zusammenhang den nachhaltigsten Eindruck hinterlassen.

Es wäre voreilig, aus der Entwicklung der letzten Jahre den Schluß zu ziehen, daß ein Bruch zwischen den beiden Hauptmächten des Ostblocks unvermeidlich sei, wie es Wilhelm *Starlinger* in seinem sensationell wirkenden Buch „Grenzen der Sowjetmacht“ prophezeit hat. Zur Beurteilung so weitreichender Hypothesen fehlen noch viele der grundlegenden Kenntnisse und Erfahrungen aus erster Hand. Unbestreitbar aber ist, daß sich die kommunistische Entwicklung in China sichtbar vom sowjetischen Vorbild entfernt. Unverkennbar ist, daß in ideologischen, wirtschaftlichen und politischen Fragen keine wichtigen Entscheidungen der internationalen kommunistischen Politik ohne Rücksprache und Abstimmung mit Rotchina getroffen werden. Die westliche Politik muß sich darauf einstellen, daß der Einfluß Pekings in Zukunft sowohl innerhalb des Ostblocks weiter wachsen als auch in den weltpolitischen Auseinandersetzungen stärker in Erscheinung treten wird.

DER ZUNEHMENDE IDEOLOGISCHE EINFLUSS MAO TSE-TUNGS IM OSTBLOCK

Seit dem Tode *Stalins* spricht *Mao Tse-tung* in den ideologischen Auseinandersetzungen innerhalb des Ostblocks ein entscheidendes Wort. Das wurde zum erstenmal deutlich, als das Politbüro der KP Chinas im April 1956 durch einen grundsätzlichen Artikel „Ueber die historischen Erfahrungen der Diktatur des

Proletariats" in der Pekinger Zeitung *Shenminschibao* in die nach dem XX. Parteitag der KPdSU in der kommunistischen Bewegung entstandene Diskussion über die Rolle *Stalins* eingriff[3]. Hier wurde von den chinesischen Kommunisten vor allem die „positive Rolle" Stalins hervorgehoben, der sich „große Verdienste um die Entwicklung der Sowjetunion und die internationale kommunistische Bewegung" erworben habe. Einige Fehler Stalins seien nur auf seine „eigenmächtige Arbeitsmethode" zurückzuführen, die dem „Prinzip des demokratischen Zentralismus bis zu einem gewissen Grade Schaden zufügte und einen gewissen Teil der sozialistischen Gesetzlichkeit verletzte". Keineswegs aber seien die Fehler Stalins „durch das sozialistische System hervorgerufen; es ist natürlich nicht nötig, das sozialistische System zu ändern".

Diese Erklärung der chinesischen Kommunisten war eine Antwort auf die scharfen Kritiken einiger kommunistischer Führer, vor allem aus den westlichen Ländern, die offen die Frage nach der Mitverantwortung der gegenwärtigen Führungsgruppe der KPdSU an den Fehlern Stalins stellten und, wie vor allem Togliatti, sogar von einer „Degeneration der sozialistischen Demokratie" sprachen[4].

Der Artikel des chinesischen Politbüros stand auch in gewissem Gegensatz zu der von *Chruschtschow* auf dem XX. Parteitag gehaltenen Geheimrede[5]. Er stärkte dem stalinistischen Flügel innerhalb der KPdSU den Rücken und trug wesentlich zu dem am 30. Juni 1956 vom ZK der KPdSU erlassenen „Sprachregelungsbeschluß" „Ueber die Ueberwindung des Personenkults und seiner Folgen"[6] bei, der jegliche Kritik am sowjetischen System scharf zurückwies und erneut die führende Rolle der KPdSU mit dem Erstgeburtsrecht der russischen Oktoberrevolution begründete. Damit waren die Grenzen der erlaubten Stalin-Kritik deutlich abgesteckt.

Zum zweitenmal griff dann das chinesische Politbüro in die besonders nach den Ereignissen in Polen und Ungarn[7] auftretende Diskussion um den „eigenen Weg zum Sozialismus" ein. Am 29. Dezember 1956 nahm *Shenminschibao* im Auftrag des Politbüros der KP Chinas „Nochmals über die historischen Erfahrungen der Diktatur des Proletariats"[8] zu den „allgemeingültigen Prinzipien des sozialistischen Aufbaus" Stellung. Eindeutig wurde hier die von *Susslow*, der als Exponent des stalinschen Flügels innerhalb der KPdSU gilt, bereits in seiner Rede auf dem XX. Parteitag der KPdSU[9] und vor allem in seiner Rede zum 39. Jahrestag der Oktoberrevolution am 7. November 1956 vertretene These über die „gemeinsamen Züge und Gesetzmäßigkeiten, die für alle Länder beim Uebergang zum Sozialismus verbindlich sind",[10] unterstützt.

Auf diese sogenannten „gemeinsamen Züge", die von den sowjetischen Kommunisten unter *Stalins* Regie entwickelt wurden, gründet sich heute der Führungsanspruch der KPdSU im kommunistischen Lager.

Auf der Beratung der „Kommunistischen und Arbeiterparteien der sozialistischen Länder" vom 14. bis 16. November 1957 in Moskau trat *Mao Tse-tung* für die Anerkennung der führenden Rolle der KPdSU im kommunistischen Lager ein, weil „die kommunistische Weltbewegung ein Haupt haben müsse", und stieß dabei vor allem auf den Widerstand der jugoslawischen Delegation unter Führung von *Kardelj*[11].

Nun übernahmen vor allem die chinesischen Kommunisten die Führung im „Kampf gegen den jugoslawischen Revisionismus". Als im März 1958 die Jugoslawen ihr neues Parteiprogramm vorlegten[12], kam aus Peking die erste betont scharfe Kritik. *Shenminschibao* schrieb am 5. Mai 1958[13] unter dem Titel „Der zeitgenössische Revisionismus muß verurteilt werden", daß der Programmentwurf der jugoslawischen Partei der Moskauer Deklaration widerspreche und die „Resolution des Informbüros über die Lage in der Kommunistischen Partei Jugoslawiens vom 8. Juni 1948", die damals zum Ausschluß Jugoslawiens aus dem Ostblock führte, „im wesentlichen richtig" gewesen sei. Den jugoslawischen Kommunisten wurde zum Vorwurf gemacht, unter „der Flagge des Kampfes gegen den Stalinismus" die Einheit des sozialistischen Lagers zu sprengen und während der Ereignisse in Ungarn offen die „Clique des Verräters Nagy unterstützt" zu haben.

Unter diesem Motto des „Kampfes gegen den modernen Revisionismus" hat das Politbüro der KP Chinas die ideologische Führung im Ostblock an sich gerissen. Im September 1958 wurde in Peking eine „Akademie für wissenschaftlichen Leninismus" gegründet, deren Aufgabe es nach den Worten des Direktors der Schule, *Tian Niu Dai,* ist, jede Verwässerung des Leninismus zu verhindern und die Irrtümer im eigenen Lager zu beseitigen. Wie *Hongkong Press* meldet, sind im Beirat der Akademie die Professoren *Tsching Bing Tschi* und *Tschu Pi Nan,* die einst zu Stalins engsten Freunden zählten. Bezeichnend ist, daß der Botschafter der Sowjetunion in der Mongolischen Volksrepublik, Wjatscheslaw *Molotow,* der Akademie zur Eröffnung ein Glückwunschtelegramm sandte, während man in Moskau schwieg.

Indische Diplomaten in Ulan-Bator, der Hauptstadt der Mongolischen Volksrepublik, wollen erfahren haben, daß *Molotow* sehr eng mit dem dortigen chinesischen Botschafter, *Ho Ying,* zusammenarbeitet und daß sich Peking öfter bei ihm in außenpolitischen Fragen Rat holt. Während A. *Mikojan* in seiner Moskauer Festrede aus Anlaß des 41. Jahrestages der Oktoberrevolution am 6. November 1958 die „parteifeindliche Gruppe Kaganowitsch, Malenkow und Molotow" scharf verurteilte, hielt am selben Tage *Molotow* in Ulan Bator ebenfalls eine Gedenkrede auf die Oktoberrevolution. Die Rede Molotows wurde in der Moskauer *Prawda* nicht registriert, dagegen wurde sie von der Nachrichtenagentur der Volksrepublik China *Hsinhua* groß herausgestellt. Für eine Differenz zwischen Moskau und Peking über die Rolle Molotows scheint auch die Ablösung des bisherigen ersten Sekretärs der mongolischen KP, *Dashim Damba,* der als persönlicher Freund Molotows gilt, im November 1958 zu sprechen. Es liegt nahe, daß Moskau durch die Ablösung Dambas und seine Ersetzung durch den mongolischen Ministerpräsidenten *Zedenbal* seine von chinesischen Einflüssen bedrohte beherrschende Stellung in der Mongolischen Volksrepublik festigen wollte.

DIE SOWJETUNION UND DER WIRTSCHAFTLICHE AUFSTIEG ROTCHINAS

Kurz nach der Rückkehr *Chruschtschows* von seiner Pekinger Reise (31. Juli bis 3. August 1958)[14], die die Zurücknahme seiner bereits gegebenen Zusage zur Gipfelkonferenz im Rahmen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zur

Folge hatte[15], tagte im August in Irkutsk, nahe der Grenze zur Mongolei, eine „Konferenz über die Entwicklung der Produktivkräfte Sibiriens“.

An der Konferenz in Irkutsk, die von der Akademie der Wissenschaften der UdSSR zusammen mit den Planungskommissionen der UdSSR und der RSFSR einberufen wurde, nahmen fast 3000 Wissenschaftler, Planungs- und Wirtschaftsfunktionäre aus den östlichen Gebieten der Sowjetunion teil. Die *Prawda* bezeichnete sie als „eine der bedeutendsten Wirtschaftskonferenzen der Sowjetunion in der Nachkriegszeit“. Sie legte die Aufgaben für die wirtschaftliche Entwicklung Ostsibiriens in den nächsten 15 bis 20 Jahren fest[16].

In drei großen „administrativ-territorialen Industriebezirken“ — dem Angara-Jenisseij-, dem Baikal- und dem Jakutischen Bezirk — sollen in den nächsten Jahren die „dritte und vierte metallurgische Basis“ der UdSSR entstehen. Große Industriebetriebe werden errichtet und die Kohlenvorkommen dieses Gebietes erschlossen. Ostsibirien soll auf der Grundlage einer Kombination von Wärme- und Wasserkraftwerken zu einem einheitlichen Verbundsystem zusammengefaßt werden. Das bereits im Bau befindliche Wasserkraftwerk an der ostsibirischen Angara bei Bratsk wird auf 4,4 Mill. kW gebracht. Bis zum Jahre 1965 soll die Energieproduktion Sibiriens auf 60 Milliarden kWh gegenüber 12 bis 15 Milliarden kWh im Jahre 1958 gesteigert werden[17]. Die wichtigsten Aufgaben werden bereits im kommenden Siebenjahresplan 1959 bis 1965, der dem am 27. Januar 1959 in Moskau tagenden XXI. Parteitag der KPdSU zur Bestätigung vorgelegt wird, gelöst werden. Es ist das Ziel *Chruschtschows*, das „Ostsibirische Vakuum“ auszufüllen. Dem steht auf der Seite der Volksrepublik China die Absicht gegenüber, die Schwerpunkte des Industrieaufbaus in die weniger bevölkerten nordwestlichen Provinzen zu verlegen, die an die Sowjetunion und an die Mongolische Volksrepublik grenzen. (Vgl. die Karte auf Seite 25.)

In den Ostprovinzen Chinas von Charbin bis Kanton ist die Bevölkerungsdichte sehr hoch. Sie beträgt 100 bis 400 Menschen pro Quadratkilometer und steigt im Jangtse-Tal sogar auf 1000. Dagegen liegt die durchschnittliche Bevölkerungsdichte in den Nordwestprovinzen der Inneren Mongolei bei sechs, in Hsinkiang-Uigurien bei drei und in der Provinz Tsinghai nur bei zwei Menschen je Quadratkilometer. In Hsinkiang, der Inneren Mongolei, den Provinzen Schensi, Kansu und Tsinghai, also auf einer viel größeren Fläche als Indien und Pakistan zusammen, leben weniger als 50 Millionen Menschen.

Von 694 Industriebetrieben, die im ersten chinesischen Fünfjahrplan 1953 bis 1957 errichtet wurden, liegen 472 in diesen Gebieten. Daneben wurden zahlreiche kleinere örtliche Industrien erbaut.

In Pantau in der Inneren Mongolei entsteht eine große „metallurgische Basis“, in den Nachbarprovinzen Kansu, Tsinghai und im Uigurischen Autonomen Gebiet werden große Erdölindustrien errichtet. Von Karamai — dem neuen chinesischen Erdölzentrum — bis Urho reiht sich auf einer Strecke von fast 100 km Bohrturm an Bohrturm.

Für den folgenden Fünfjahrplan 1958 bis 1962 ist eine weitere Steigerung der industriellen Entwicklung dieser Gebiete geplant. Im Jahre 1962 soll der Anteil der industriellen Bruttoproduktion allein in der Inneren Mongolei 60 bis 70 vH der gesamten Bruttoproduktion der Volksrepublik China betragen[18].

Hunderttausende von Menschen wurden in den vergangenen Jahren aus den dicht besiedelten östlichen und südöstlichen Provinzen des Landes in die Nordwestgebiete umgesiedelt. Am 3. Dezember 1958 meldete Radio Peking, daß seit 1955 nahezu 1,4 Millionen Menschen aus den Küstengebieten in die Innere Mongolei und die chinesischen Nordprovinzen umgesiedelt wurden. Innerhalb von drei Jahren seien in Nordostchina zahlreiche neue Städte und große Industrieanlagen entstanden[19].

Diese Zahl vermittelt ein anschauliches Bild der von Peking betriebenen intensiven Bevölkerungspolitik in den an der sowjetischen Grenze gelegenen Provinzen. Berücksichtigt man, daß nach letzten Statistiken der Pekinger Zeitung *Shenminshibao* die gegenwärtige Bevölkerungszahl Chinas von 630 Millionen im Jahre 1962 auf 720 Millionen und im Jahre 1980 auf über eine Milliarde Menschen gewachsen sein wird, so erscheint das sowjetische Streben nach einer Auffüllung des „ostsibirischen Vakuums" besonders bedeutsam.



Beachtenswert sind auch die Versuche Pekings, sich in die „Rubel-Offensive" Moskaus im afro-asiatischen Raum einzuschalten[20], obwohl China für seinen industriellen Aufbau zur Zeit noch sehr stark von sowjetischen Maschinen- und Materiallieferungen abhängig ist. Im Juni 1956 schloß die Volksrepublik China mit Kambodscha ein Abkommen über wirtschaftliche Hilfe, wonach sie innerhalb von zwei Jahren technische Hilfe im Werte von acht Millionen Pfund Sterling zu liefern hat. Im September 1957 wurde zwischen der Volksrepublik China und Ceylon ein Abkommen über wirtschaftliche Hilfe geschlossen, wonach Ceylon in fünf Jahren technische Hilfe im Werte von 75 Millionen Ceylon-Rupien gewährt

wird. Aegypten erhielt im Dezember 1957 eine Zuwendung in Höhe von fünf Millionen Dollar, Nepal eine solche von 13 Millionen Dollar. Alle diese Zuwendungen brauchen nicht zurückgezahlt zu werden.

Bezeichnend für den Handelsverkehr Chinas mit den afro-asiatischen Ländern ist die Tatsache, daß China zum Exporteur von schwerindustriellen und Textilmaschinen, Stahl und Roheisen geworden ist — obwohl es selbst erst am Anfang seiner Industrialisierung steht — und dafür Rohstoffe und Verbrauchsgüter aus diesen Ländern importiert[21].

DIE CHINESISCHE LANDWIRTSCHAFTSPOLITIK

In der Volksrepublik China wurden innerhalb weniger Monate von August bis November 1958 die Produktionsgenossenschaften des Landes zu sogenannten „Volkskommunen" zusammengefaßt[22]. In diesen Kommunen verschwand auch der letzte Rest privaten Eigentums, der den Bauern in den landwirtschaftlichen Genossenschaften noch verblieben war. Wie die Industriearbeiter wurden auch die Bauern zu Lohnempfängern. In der Fachsprache des Leninismus nennt man das „die Beseitigung der letzten Unterschiede zwischen Stadt und Land".

Vor acht Jahren, noch zu Lebzeiten Stalins, hatte *Chruschtschow*, der damals für die sowjetische Landwirtschaftspolitik verantwortlich war, versucht, in der Sowjetunion in Form der sogenannten „Agrostädte" eine ähnliche Bewegung zu entfalten. Die Aktion scheiterte jedoch. Nun versucht man in der Sowjetunion das gleiche Ziel auf dem Wege über den Verkauf der Maschinen und Traktoren aus den MTS an die Kolchosen und mit der Einführung eines neuen Erfassungssystems für Agrarprodukte zu erreichen.

Mao Tse-tung geht den Weg der direkten Errichtung von Agrarkommunen, er will den „kommunistischen Weg der Landwirtschaft" schneller zurücklegen als sein Genosse *Chruschtschow*.

„In der gegenwärtigen Etappe bildet die Volkskommune die Grundeinheit der sozialistischen Gesellschaft und wird auch die Grundeinheit der künftigen kommunistischen Gesellschaft sein", erklärte der Botschafter der Chinesischen Volksrepublik in Bukarest, *Ke-Bonian*, aus Anlaß des neunten Jahrestages der Ausrufung der Republik[23].

Die Wege der chinesischen Kommunisten zur Kollektivierung der Landwirtschaft wichen bereits in der Vergangenheit — wenn auch nicht im Prinzip, so doch in ihren Methoden — wesentlich von denen der sowjetischen Kommunisten ab. In China wurde die Kollektivierung durch eine Partei vorgenommen, die einen viel stärkeren Rückhalt auf dem Lande hatte als die Bolschewiken 1929 in Rußland. Noch heute sind von den 9 912 000 Mitgliedern und 2 800 000 Kandidaten der KP Chinas über 8 500 000 Bauern und nur 1 740 000 Arbeiter[24].

Man vermied es in China, die Landwirtschaft direkt zu kollektivieren, wie es die Sowjetunion 1929 bis 1932 getan hatte[25], und gründete zunächst die sogenannte „gegenseitige Bauernhilfe".

Auf der Grundlage dieser Organisationsform begannen die chinesischen Kommunisten im Jahre 1952 mit der planmäßigen Entwicklung „landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften". Diese Bewegung vollzog sich dann aber viel

schneller als in der Sowjetunion. Die chinesischen Kommunisten kollektivierten von 1954 bis 1956 — in knapp zwei Jahren — 110 Millionen Bauernhöfe und steigerten die Zahl der Produktionsgenossenschaften von 100 000 im Oktober 1954 auf über eine Million im Mai 1956. Dagegen wurden in der Hauptzeit der Kollektivierung in der Sowjetunion 1930 bis 1932 25 Millionen Bauernhöfe vergesellschaftet[26].

Dabei war das Industrieniveau Chinas bei Beginn der Kollektivierung viel niedriger als das der Sowjetunion von 1929. In der Sowjetunion folgte die Kollektivierung der Mechanisierung, in China wurde die Vergesellschaftung der Landwirtschaft ohne die notwendige industrielle Basis eingeleitet und vollendet.

Man versucht erst jetzt, in der Kampagne zur Errichtung der „Volkskommunen" das Problem der notwendigen Mechanisierung mitzulösen, und zwar auf der Basis der Errichtung kleiner Industriebetriebe im Rahmen der Volkskommunen selbst. Die ungeheuren Probleme, die sich dabei stellen, bedürfen einer eigenen eingehenden Untersuchung, der an dieser Stelle nicht vorgegriffen werden soll. Unter dem Aspekt der chinesisch-sowjetischen Beziehungen interessieren uns vor allem die Reaktionen der Sowjetunion und der übrigen kommunistischen Staaten auf die Organisation der Volkskommunen.

Mit der Bildung der Volkskommunen traf das ZK der KP Chinas eine der folgenschwersten Entscheidungen in der Geschichte des internationalen Kommunismus. Bisher hatte Moskau behauptet, nur die Sowjetunion vollziehe bereits den Uebergang zum „Kommunismus", während alle übrigen Staaten des Ostblocks, auch China, erst einmal den „Sozialismus" aufbauen müßten. Nun aber will *Mao Tse-tung* das Tempo der „kommunistischen Umgestaltung der Gesellschaft" entscheidend beschleunigen und in den Volkskommunen die Grundlagen für die „höhere Form des Sozialismus — den Kommunismus" schaffen.

In der sowjetischen Presse wird auffallend wenig über die Volkskommunen-Bewegung in China geschrieben. In den Losungen des ZK der KPdSU zum 41. Jahrestag der Oktoberrevolution, die gewöhnlich jedes Ereignis in der kommunistischen Welt sofort registrieren, werden die chinesischen Volkskommunen mit keinem Satz gewürdigt. Auch A. *Mikojan* vermied es in seiner Rede auf der Moskauer Festsitzung am 6. November, auf diese bedeutende Umwälzung einzugehen. Offensichtlich fürchtet man eine negative Auswirkung auf die Kolchosbauern des eigenen Landes, die noch stark an ihren privaten Hofländereien und ihren privaten Viehbeständen hängen[27].

In den asiatischen kommunistischen Ländern wird diese Entwicklung in China sehr aufmerksam verfolgt und der wachsende Einfluß Pekings in der kommunistischen Bewegung registriert. So erklärte der Ministerpräsident von Nordkorea, *Kim Ir-Sen*, auf dem Bankett des Chinesischen Botschafters *Chiao Hsiao-huang* aus Anlaß des 9. Jahrestages der Gründung der Chinesischen Volksrepublik: „Das chinesische Volk hat die sozialistische Umwandlung der Produktionsverhältnisse in der Hauptsache bereits vollendet und einen entscheidenden Sieg der sozialistischen Revolution sowohl an der politischen wie an der ideologischen Front errungen." Zur Rolle Chinas im kommunistischen Lager erklärte *Kim Ir-Sen:* „Die Chinesische Volksrepublik leistet einen ungeheuren Beitrag zur weiteren Stärkung der Einheit und Macht des sozialistischen Lagers[28]." Solche Aeußerungen können vor dem Hintergrund des wachsenden ideologischen Ein-

flusses von *Mao Tse-tung* eine Verschärfung der ideologischen Rivalitäten zwischen den beiden Hauptmächten des kommunistischen Blocks anzeigen. Für eine abschließende Beurteilung ist es jedoch noch zu früh. Die Stärkung der Stellung Rotchinas in Asien bietet der sowjetischen Politik auch dann gewichtige Vorteile, wenn dadurch das Prestige der Sowjetunion überschattet wird. Die ideologischen und wirtschaftspolitischen Entwicklungen in den Sowjetsystemen müssen immer im Zusammenhang mit der gleichzeitig verfolgten Strategie und Außenpolitik gesehen werden. Erst dann zeigen sich die Umrisse des politischen Horizontes, dem die kommunistischen Führer mit ihren Aktionen zustreben.

DIE KANONADE VON QUEMOY

Wenige Tage, ehe (am 28. August 1958) das ZK der KP Chinas die „Bildung von Volkskommunen auf dem Lande" beschloß, eröffneten (am 23. August) die Küstenbatterien vom Festland der Chinesischen Volksrepublik ihre Kanonade auf Quemoy. Sie provozierten damit eine neue internationale Krise in einer weltpolitischen Konfliktzone, die im Jahre 1955 im Zeichen der Konferenzen von Bandung und von Genf zur Waffenruhe gelangt war[29]. Dieses zeitliche Zusammentreffen läßt den naheliegenden Schluß zu, daß die chinesischen Kommunisten zur Durchführung der großen Umwälzung im Innern die außenpolitische Situation verschärfen wollten. Die Parole von den „aggressiven Zielen der USA-Imperialisten in der Straße von Taiwan" lieferte die notwendige Begründung für die durch die „Volkskommunen" vorgesehene engere politische, wirtschaftliche und militärische Zusammenfassung der Volksmassen und ihre „totale Mobilisierung" in der Form der Verschmelzung von Arbeitsbrigaden und militärischen Einheiten im Rahmen der „Volksmiliz".

Doch hat der vielleicht primär aus innenpolitischen Gründen provozierte Quemoy-Konflikt auch eine außenpolitische Komponente. Im Juli/August 1958 fand zwischen den Westmächten und der Sowjetunion ein umfangreicher Noten- und Briefwechsel zur Vorbereitung einer Gipfelkonferenz und den Genfer Konferenzen über die Einstellung der Kernwaffenversuche und zur Verhinderung von Ueberraschungsangriffen statt[30]. Die Teilnahme der Volksrepublik China an diesen Konferenzen war nicht vorgesehen. *Mao Tse-tung* konnte *Chruschtschow* bei seinem Besuch in Peking (31. Juli bis 3. August 1958) dazu bewegen, seine Zustimmung zur Gipfelkonferenz von einer Teilnahme der Volksrepublik China abhängig zu machen[31].

Es ist aufschlußreich, dieses Ergebnis mit den Vorverhandlungen über die Genfer Gipfelkonferenz zu vergleichen, die zu einer Ausschaltung der Volksrepublik China geführt hatten. Nachdem die Sowjetunion seit dem Sommer 1953 hartnäckig versucht hatte, deren Vertreter mit an den Verhandlungstisch der Gipfelkonferenz zu bringen, hatten diese Bemühungen seit dem Sommer 1954 in auffälliger Weise aufgehört. Dabei mag das starke Hervortreten von *Tschu En-lai* auf den Genfer Sonderkonferenzen über Korea und Indochina eine Rolle gespielt haben[32]. Jedenfalls war die Sowjetunion im Frühjahr 1955 bereitwillig auf die Absicht der Westmächte eingegangen, die Gipfelkonferenz auf den Kreis der „Großen Vier" zu beschränken und die asiatischen Probleme, insbesondere die Formosa-Krise, von der Tagesordnung auszuklammern. Das Ziel, bei einer neuen Gipfelkonferenz nicht wieder ausgeschlossen zu bleiben, jedenfalls aber

am internationalen Gespräch teilzunehmen und die möglichen Verhandlungserfolge nicht allein der Sowjetunion zu überlassen, mag bei der Eröffnung der Kanonade von Quemoy mitgespielt haben. Von Peking aus wurde offenbar von Beginn der Krise an der unmittelbare Verhandlungskontakt mit den Vereinigten Staaten gesucht. Die sowjetische Garantieerklärung für China in einem Schreiben *Chruschtschows* an *Eisenhower* vom 7. September 1958 (dem am 19. September 1958 ein zweites Schreiben folgte) kam erst, als man in Peking schon offen von direkten Verhandlungen zwischen den Botschaftern der Vereinigten Staaten und der Volksrepublik China in Warschau sprach.

Auch das merkwürdige Manöver des ständigen Wechsels zwischen Feuereinstellung und -eröffnung scheint darauf abgestellt, den Fortgang von Verhandlungen zu erzwingen. In einem aufschlußreichen Aufsatz von Anna Louise *Strong* unter dem Titel „Chinas Strategie in der Taiwan-Straße"[33] wird über ein Gespräch mit dem rotchinesischen Verteidigungsminister *Peng Teh-huai* berichtet, in dem offiziell die Aeußerung fiel: „Peking gedenkt sein Ziel durch einen politischen und moralischen Druck zu erreichen, einen Druck, den man damit verbindet, das Feuer bald einzustellen, bald wieder zu eröffnen ..., wobei man jedoch darauf achtet, daß es zu keinem großen Krieg komme."

Diese Absicht wird auch bestätigt durch Aeußerungen des Chinakenners General *Cohen*, der noch heute gute Beziehungen zu den Führern der chinesischen Volksrepublik unterhält. Auf einer Pressekonferenz in London am 4. Dezember 1958 berichtete Cohen von Unterredungen mit diesen Führern, aus denen er den Eindruck gewonnen habe, daß sie den Vereinigten Staaten einen Prestigeverlust ersparen möchten, wenn es einen gangbaren Weg hierfür gebe. Ministerpräsident *Tschu En-lai* habe sogar einen hohen Posten für *Tschiang Kai-schek* in Aussicht gestellt für den Fall, daß dieser auf das Festland zurückkehre. Tschiang könne auch den Oberbefehl über die chinesischen Truppen auf Formosa behalten, wenn die Insel der Hoheit Pekings unterstellt würde.

Solche Aeußerungen rücken die an anderer Stelle wiedergegebenen Dokumente zur Lage und Entwicklung im Fernen Osten[34] in ein eigenartiges Zwielicht. Zweifellos will die Volksrepublik China als eine der Hauptmächte der Weltpolitik anerkannt und zu den entscheidenden Konferenzen als Verhandlungspartner hinzugezogen werden. Die Kanonade von Quemoy kann als ein Versuch gelten, dieses Mitspracherecht mit bescheidenen militärischen Mitteln, aber einem gewaltigen propagandistischen Aufwand zu erzwingen und gleichzeitig von innenpolitischen Problemen abzulenken. Selbst wenn dieses Vorgehen nicht die volle Billigung der Sowjetunion finden sollte, wird man es doch als Bestandteil einer in den Grundlinien gemeinsamen Politik der kommunistischen Welt gegenüber den Westmächten und den Entwicklungsländern werten müssen.

ANMERKUNGEN

1) Zur wirtschaftlichen Entwicklung Chinas siehe auch den am 5. Dezember 1958 erschienenen Bericht in *Die Weltwirtschaft*, Halbjahresschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 1958, Heft 2, S. 55 ff., der eine Fülle von aufschlußreichen Daten und Materialien enthält.

2) Vgl. den Beschluß des ZK der KP Chinas über die Bildung von Volkskommunen auf dem Lande vom 29. August 1958 und den Wortlaut des Musterstatuts für die Volkskommunen auf S. D 1—D 12 dieser Folge.

3) Vgl. hierzu auch Band 13 der Reihe Dokumente und Berichte des Europa-Archivs

„Das Ende des Stalin-Mythos“ von Boris *Meissner*, Frankfurt 1956, S. 28 ff.

4) Vgl. den Beitrag von H. G. *Glaser*, „Der sowjetische Hegemonieanspruch im Ostblock und die Auseinandersetzung um den eigenen Weg zum Sozialismus. Ideologischer und machtpolitischer Hintergrund des Konflikts Moskau—Belgrad“ in: Europa-Archiv 15—16 bis 17/1958, S. 10 974 und Anmerkung 50.

5) Vgl. den Text der Rede in „Das Ende des Stalin-Mythos“, S. 175—178.

6) Vgl. den Wortlaut in Europa-Archiv 17/1956, S. 9142—9150.

7) Vgl. hierzu die Beiträge von Georg W. *Strobel*, Curt *Gasteyger*, Dietrich A. *Loeber* und die Dokumente zu den Ereignissen in Polen und Ungarn im Oktober und November 1956 in Europa-Archiv 22—23/1956.

8) Vgl. den Wortlaut in *Die Sowjetunion heute* (sowjetische Botschaft, Bonn), Beilage zu Heft 2/1957.

9) Vgl. den Wortlaut der Rede in „Das Ende des Stalin-Mythos“, S. 135—143.

10) Vgl. H. G. *Glaser*, a. a. O., S. 10 975 bis 10 976 und die entsprechenden Anmerkungen.

11) Vgl. *Dokumentation der Zeit* (Ost-Berlin, Heft 138/58, S. 14 ff., sowie die Dokumente über die Ergebnisse der Konferenzen der Kommunistischen Parteien in Moskau in Europa-Archiv 23—24/1957, S. 10 364—10 373.

12) Vgl. den Beitrag von Harry *Schleicher*, „Der VII. Kongreß des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens und seine Nachwirkungen“ in Europa-Archiv 15—16—17/1958, S. 10 979—10 994, insbes. S. 10 988 ff.

13) Vgl. den Auszug des Aufsatzes in *Ostprobleme* 12/1958, S. 430 ff.

14) Vgl. den Wortlaut des Kommuniqués über die Zusammenkunft N. S. *Chruschtschows* mit *Mao Tse-tung* in Peking in Europa-Archiv 18/1958, S. 11 080—11 081.

15) Vgl. den Wortlaut in Europa-Archiv 22—23/1958, S. 11 250—11 254.

16) Vgl. hierzu auch den Beitrag von Alexander *Sieger*, „Die drei Zonen der sowjetischen Wehrwirtschaft“ in Europa-Archiv 16/1949, S. 2399—2404, insbesondere die Uebersichtskarte auf S. 2401.

17) Vgl. hierzu auch die Beiträge von Leonhard *Müller*, „Die sowjetische Elektrizitätsversorgung“ in Europa-Archiv 16/1956, S. 9099 bis 9108, und die „Elektrizitätsversorgung der Ostblockstaaten“ in Europa-Archiv 14/1958, S. 10 921—10 937.

18) Vgl. hierzu den Beitrag von S. *Rakowski* „Chinas Reichtümer“ in *Neue Zeit* (Moskau), Nr. 35/1958, S. 18—21.

19) Ebenda.

20) Vgl. H. G. *Glaser*, „Die ‚Rubel-Offensive‘ in der kommunistischen Strategie“ in *Monatsblätter für freiheitliche Wirtschaftspolitik*, Nr. 12/1958, S. 727 ff. Vgl. hierzu ferner den Beitrag von Lutz *Köllner*, „Sowjetischer Kapitalexport in Entwicklungsländer“ in Europa-Archiv 21/1958, S. 11 147—11 156.

21) Vgl. hierzu „Das Kleine China-Handbuch“, Peking 1958, S. 173 ff.; vgl. ferner *Ostprobleme* Nr. 6/1958.

22) Vgl. Fußnote 2.

23) Vgl. hierzu *Neuer Weg*, Bukarest, Nr. 2936 vom 1. Oktober 1958.

24) Vgl. die Rede des Generalsekretärs des ZK der KP Chinas auf dem dritten erweiterten Plenum des ZK am 23. September 1957 in *Ostprobleme*, Nr. 2/1958, S. 48.

25) Vgl. hierzu auch den Beitrag von Demosthenes *Nacu*, „Die Verstaatlichung der sowjetischen Landwirtschaft von 1917 bis heute“ in Europa-Archiv 10/1958, S. 10 745—10 752, und 11/1958, S. 10 787—10 792.

26) Vgl. den Beitrag „Das Reich der Mitte unter Mao Tse-tung“ in *Aus Politik und Zeitgeschehen*, Beilage zu *Das Parlament* vom 4. Dezember 1957.

27) Vgl. dazu Klaus *Mehnert*, „Der Sowjetmensch“, Stuttgart 1958, S. 137 ff.

28) Vgl. *Korea News* (Published by the Korean Central News Agency, Pyongyang, Democratic People's Republic of Korea), No. 6 vom 5. Oktober 1958.

29) Vgl. hierzu auch Gottfried-Karl *Kindermann*, „Die Taiwan-Krise“ in: „Die Internationale Politik 1955“, Jahrbuch des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München 1958; S. 508—522.

30) Vgl. den einschlägigen Notenwechsel in Europa-Archiv 14/1958, S. 10 938—10 956, 18/1958, S. 11 063—11 074, 19—20/1958, S. 11 121 bis 11 129, 22—23/1958, S. 11 238—11 245 und S. 11 249—11 254.

31) Vgl. Fußnote 14.

32) Vgl. Wilhelm *Cornides*, „Die Wandlungen der Weltpolitik im Jahre 1955“ in: „Die Internationale Politik 1955“, Jahrbuch des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München 1958; S. 803 bis 804.

33) Vgl. *Neue Zeit* (Moskau), Nr. 46/1958, S. 8—11.

34) Vgl. die Dokumente auf S. D 1—D 12 dieser Folge und in der nächsten Folge des Europa-Archivs.

Entwicklungsfinanzierung und Weltwirtschaftsordnung

Von Norbert Kohlhase

„International Reserves and Liquidity. A study by the staff of the International Monetary Fund." Washington: International Monetary Fund, August 15, 1958. 1045.

„Problems of World Liquidity." London: *Political and Economic Planning*. Vol. XXIV, No. 426 vom 19. September 1958. S. 203—221. 2 s 6 d.

„Trends in International Trade. A report by a panel of experts." Genf: General Agreement on Tariffs and Trade, October 1958. (GATT/1958—3). 138 S. $ 2.00.

„International Monetary Fund. Annual Report of the Executive Directors for the Fiscal Year ended April 30, 1958." Washington: International Monetary Fund, July 25, 1958. 218 S.

„International Bank for Reconstruction and Development. Thirteenth Annual Report. 1957—1958." Washington: October 6, 1958. 68 S.

„International Finance Corporation. Second Annual Report. 1957—1958." Washington: International Finance Corporation, October 8, 1958. 24 S.

Die Diskussion über Entwicklungsprobleme war bislang für die westliche Welt mit einer solchen Fülle von politischen Erinnerungen und Bedrohungen belastet — hie westlicher Kolonialismus, hie sowjetische Infiltration —, daß sie lange Zeit hindurch beinahe notorisch entweder zur Selbstrechtfertigung wurde oder zur mühsamen Demonstration eigener Stärke gegenüber dem Osten. So wurde, um nur zwei Beispiele herauszugreifen, noch vor Jahresfrist auf dem Kongreß der bedeutenden *Mont Pèlerin Society* die „moralische Verpflichtung" des Westens gegenüber den Entwicklungsländern — als Akt der Wiedergutmachung für die oft recht einträgliche Kolonialherrschaft — schlechtweg mit der Begründung abgetan, daß es sich hier um „pathetische Schuldgefühle einiger westlicher Intellektueller" handele, die im übrigen wie Wasser auf die Mühlen der östlichen Demagogen wirkten. Als Pendant sei das scheinbar kraftvolle Wort George F. *Kennans* aus seinen *Reith-Lectures* zitiert, das er den zwischen den Verlockungen des Ostens und der Finanzhilfe des Westens taktierenden unterentwickelten Völkern zurief: „Schön, dann werdet eben kommunistisch! Unsere Interessen werden darunter vielleicht leiden — aber zuerst werdet ihr leiden."

Es scheint, daß jetzt, nachdem der Bestand an solchen politischen Empfindlichkeiten allmählich aufgearbeitet ist, eine positive Entwicklungspolitik in aller Nüchternheit entworfen und durchgesetzt werden kann. Zu ihrer Begründung bedarf es freilich weder der Motive der Selbstrechtfertigung noch der beständigen Furcht vor der Attraktion des Ostens. Immerhin hat der rhetorische Ver-

schleiß an guten Ansätzen während der letzten Jahre so viel deutlich gemacht, daß die Entwicklungshilfe jenseits aller Gebote der Humanität und der politisch-wirtschaftlichen Gleichberechtigung gerade auch im ökonomischen Selbstinteresse der hilfeleistenden Länder liegt. Im Rahmen einer sich neu formierenden Weltwirtschaftsordnung kann selbst der Reichste auf die Dauer nicht im Wohlstand leben, wenn es dem Nachbarn sowohl an innerer Kaufkraft als auch an den erforderlichen Devisenreserven gebricht.

Nun sind in den letzten Monaten unabhängig, wenn auch nicht völlig unbeeinflußt voneinander, zu den Problemen der Entwicklungsfinanzierung Erklärungen abgegeben und Maßnahmen vorbereitet worden, die so überraschend eindeutig und in ihrer Absicht gleichgerichtet sind, daß man sie fast einem neuen internationalen Kurs zuschreiben möchte. Mit diesem Hinweis soll auf drei Ereignisse der letzten Zeit angespielt werden: auf die Liquiditätsdebatte im September 1958 in Montreal, auf der die Commonwealth-Länder und die Vertreter der abhängigen britischen Ueberseegebiete über den wachsenden Kapitalbedarf des Sterlingblocks und Fragen der Pfundkonvertibilität diskutierten; auf die unmittelbar darauffolgende Jahrestagung des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank in Neu-Delhi, wo eine Ausweitung der internationalen Liquidität in die Wege geleitet wurde; und schließlich auf die deutlich sich abzeichnende Tendenz, nach Möglichkeiten zu suchen, um den Entwicklungsländern auch außerhalb der bestehenden Finanzierungsinstitute Hilfe zukommen zu lassen.

Bei all diesen Versuchen stehen insbesondere zwei Probleme im Vordergrund: Wie kann die Entwicklungshilfe sinnvoll und organisch in eine internationale Wirtschaftsordnung eingebaut werden, und welche Rolle können dabei die in mehr als zehn Jahren mühsam aufgebauten Institutionen spielen; wie also kann man zusätzliche Liquidität und neues Kapital für die Entwicklungsfinanzierung bereitstellen und zugleich ein stetiges Wachstum der Weltwirtschaft bei stabilen Preisen sichern? Das andere in diesem Zusammenhang ebenso gewichtige Problem ist dabei noch außer Betracht gelassen, nämlich die Frage, welche Wirtschaftsform man eigentlich in den unterentwickelten Ländern finanzieren hilft, welche Gesellschaftsform, und letztlich auch welches politische System diesen Ländern selbst, ihrer eigenen Tradition und Mentalität — und nicht unseren Wunschvorstellungen von ihnen — angemessen sind. (Dieser letzte Aspekt, der in unmittelbarer Beziehung zur Entwicklungshilfe steht, wird in dem Beitrag von Pietro *Quaroni* auf Seite 3—12 dieser Folge aufgezeigt.)

Die Commonwealth-Konferenz in Montreal stand spürbar unter dem Eindruck der Rezession, die besonders den Rohstoffländern hart zugesetzt hatte. Seit langem hatten die rückläufigen Grundstoffpreise die ohnehin knappen Devisenerlöse dieser Länder geschmälert, so daß sie sich gezwungen sahen, zur Finanzierung ihrer Importüberschüsse auf alte, aus der Zeit des Krieges stammende Pfundguthaben in London zurückzugreifen. Neben dieser saisonalen Belastung des Pfundes sind auch die langfristigen Erwartungen der Commonwealth-Länder gestiegen, daß Großbritannien in Zukunft zu einem massiven Investitions-drive ansetzen werde. Es ist einleuchtend, daß damit Großbritannien in seiner jetzigen Wirtschaftslage überfordert ist; so sind denn auch in Montreal Vorschläge ventiliert worden, die auf eine Unterstützung des Pfundes durch die Vereinigten Staaten abzielen. Die vorliegende Political and Economic Planning (PEP)-Studie

macht sich zum Anwalt solcher Pläne mit der begründenden These, daß eine sofortige und möglichst hohe Pfundstützung durch den Dollar wahrscheinlich weniger teuer sein würde als direkte amerikanische Maßnahmen gegen die sinkenden Rohstoffpreise. Zudem würden die Mittel vermutlich gar nicht in Anspruch genommen werden, sondern lediglich als Polster gegen Pfundspekulationen und Pfundkrisen wirken. Eine solche Hilfe würde auch die volle de jure-Konvertibilität des Pfundes beschleunigen helfen. Daß von den Vereinigten Staaten mit einer US-Anleihe die Pfundkonvertibilität, das heißt die vollständige Beseitigung der Devisenrestriktionen, erzwungen oder gefordert werden könnte, wird in der Studie ein wenig voreilig als unzumutbar abgelehnt. Voreilig deshalb, weil ein derartiges Projekt in den Vereinigten Staaten sofort auf heftige Bedenken stieß, vor allem auf die Sorge, daß der vorgeschlagene Dollarfonds eben doch angegriffen würde und dann notwendig inflationistische Wirkungen haben müßte. Die nachdrücklichste Ablehnung des Vorschlags formulierte die amerikanische Zeitschrift *Fortune* im Juni 1958 mit der für den Kapitalgeber verständlichen Frage: „After all, whose head is on the coin?"

Trotzdem war Montreal ein Erfolg. Neben einer Reihe von Zusagen der britischen Regierung, wie Lockerung der Importrestriktionen von Dollargütern, Erleichterung der Anleihebedingungen für das Commonwealth und die Kolonien in London (was im Effekt etwa der Schaffung einer englischen „Eximbank" gleichkommt) — neben diesen Maßnahmen wurde vor allem das Projekt einer Commonwealth-Entwicklungsbank hochgespielt. Damit war das Thema der Jahrestagung in Delhi, das zugleich das Hauptanliegen der Entwicklungsländer war, zwar nicht vorweggenommen, aber doch recht geschickt ins Gespräch gebracht worden. Die weitere Verfolgung dieses Planes wurde vom Ausgang der Tagung der beiden Bretton-Woods-Institute abhängig gemacht, das heißt also davon, ob in Delhi eine Erhöhung der Mitgliedsquoten und damit auch eine Erweiterung der verfügbaren Mittel würde durchgesetzt werden können. Damit wurde anerkannt, daß eine Lösung der Commonwealth-Entwicklungsprobleme nur auf weltweiter Basis zu finden ist und daß hierfür Neu-Delhi als das angemessene Forum zu betrachten ist.

Tatsächlich waren an die Tagung des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der International Finance Corporation in Neu-Delhi vor allem von seiten der Entwicklungsländer höchste Erwartungen geknüpft worden, wobei der Ort für diese Gespräche — in einem Entwicklungsland par excellence — gewiß eine bedeutsame Rolle gespielt haben mag. Rechtzeitig zu diesem Treffen hatte der Stab des International Monetary Fund (IMF) eine Studie über die internationale Reserven- und Liquiditätslage ausgearbeitet und zur Diskussion gestellt. Darin wird die Auffassung vertreten, daß von „adäquaten Währungsreserven" in einem allgemeinen und für alle Länder zutreffenden Sinne überhaupt nicht gesprochen werden könne. Die Beurteilung der Frage, ob Gold- und Devisenreserven angemessen seien oder nicht, hänge wesentlich von qualitativen Faktoren ab, nicht nur vom Umfang der Kasse und der Guthaben des betreffenden Landes. Dazu gehöre vornehmlich das Vertrauen, das einem Land auf Grund seiner Wirtschaftspolitik entgegengebracht werde. Wenn man weiterhin bedenke, daß der internationale Handel heute weitgehend durch den normalen Kreditapparat finanziert werde und die internationalen kurzfristigen Kredite gegenüber

früher unbedeutend seien, so könne man, insgesamt betrachtet, nicht von einem besorgniserregenden Liquiditätsstand sprechen. Der Bericht läßt indessen die Möglichkeit der Quotenerhöhung noch offen, indem er auf einzelne Ländergruppen hinweist, bei denen man am ehesten von Liquiditätsschwierigkeiten sprechen könnte. Etwa die Hälfte der rund 50 nichtindustrialisierten Länder, so heißt es, hätten eine Liquiditätsrate von weniger als 30 vH. Ueberdies wurde vom Stab des IMF angedeutet, daß bei einer unerwarteten und schweren Krise, ähnlich der von Suez, der Fonds möglicherweise nicht in der Lage sein werde, mit den vorhandenen Mitteln die Verpflichtungen, die ihm statutenmäßig oblägen, restlos zu erfüllen.

Obwohl die *staff-papers* des IMF, denen diese Darlegungen entnommen sind, nicht die offizielle Haltung der Fonds-Geschäftsführung ausdrücken, konnte man den Aeußerungen einiger Gouverneure und Exekutivdirektoren und den Reden des Generaldirektors Per *Jacobsen* später entnehmen, daß damit die restriktive wirtschaftspolitische Linie der Fondsleitung durchaus gekennzeichnet war. Es ist verständlich, daß dieser Kurs in einem gewissen Gegensatz zu den Erwartungen der Entwicklungsländer stand, die sich über den Währungsfonds eine Behebung ihrer Entwicklungssorgen versprachen. Vielleicht aber war die Fondsstudie auch ein behutsamer Dämpfer auf den Brief *Eisenhowers*, den dieser im August 1958 an seinen Finanzminister *Anderson* gerichtet hatte und in dem er in Form eines Drei-Punkte-Vorschlags eine wirksamere Finanzhilfe an die Entwicklungsländer, via Quoten- und Kapitalerhöhung der beiden Währungsinstitute, also auch des IMF, befürwortete.

Die PEP-Studie meint mit Recht, daß mit dieser Initiative *Eisenhowers* doch vornehmlich das Entwicklungskapital gemeint war und nicht so sehr das Problem der internationalen Illiquidität. Es sei somit in erster Instanz die Weltbank und nicht der Währungsfonds angesprochen, denn dieser habe gerade keine ausgesprochenen Entwicklungsfunktionen, sondern vorwiegend handels- und währungspolitische Aufgaben. Daß schließlich dennoch in einer einmütigen Kundgebung auch eine Quotenerhöhung des IMF empfohlen wurde, kann deshalb nicht eigentlich als eine Einladung an die Entwicklungsländer gemeint gewesen sein, nun einen run auf die neuen Fondsbestände zu starten. Immerhin würde sich für das Pfund — und hier zeigt sich die enge Verbindung zwischen Montreal und Delhi — bei einer Quotenaufstockung eine wesentliche Besserung seiner Lage ergeben. Großbritannien hat bereits den größten Teil seines Ziehungsrechts zur Zeit des Suezkonflikts in Anspruch genommen; neue Ziehungsrechte für alle, auch für die Entwicklungsländer im Sterling-Raum (etwa 440 Millionen Dollar), würden also auch London zugute kommen, da die neuen „sekundären Währungsreserven" ein unsichtbarer Rückhalt für das Pfund sind und im Notfall den Handel der Commonwealth-Länder mit dem Mutterland erleichtern können. Nüchtern betrachtet, ist der Vorschlag für eine Einlagenerhöhung im IMF zwar aus solchen, mehr psychologischen Erwägungen zu begrüßen, aber ein entscheidender Beitrag zu den spezifischen Entwicklungsfragen kann davon nicht erwartet werden.

Anders verhält es sich mit der weiteren Anregung, das Haftungskapital der Weltbank zu erhöhen, und zwar gleichfalls um 50 vH. Damit ist jedoch, was oft mißverständlich dargestellt worden ist, keine Zuschußpflicht der Mitglieder ver-

bunden; es verbreitert sich lediglich die Haftungsbasis, auf der sich die Weltbank selbst eigenes Kapital beschaffen kann. Sie tut das durch Ausgabe eigener Emissionen, vorwiegend noch auf dem amerikanischen Kapitalmarkt, aber in letzter Zeit auch zunehmend in Deutschland (von $ 650 Millionen Neuverschuldungen im Jahre 1957 entfielen $ 375 Mio. auf die USA und 250 Mio. auf die Bundesrepublik). Die Ausleihungen der Weltbank, die mit $ 3729 Millionen bisher diejenigen des IMF um eine halbe Milliarde $ überstiegen, sind somit echte Finanzierungsbeihilfen für Entwicklungsländer.

Das Ergebnis von Neu-Delhi weist in aller Deutlichkeit auf die beiden möglichen Ansätze hin, von denen aus in Zukunft das Entwicklungsproblem aufgegriffen werden kann. Einmal dadurch, daß neue Finanzierungsquellen gesucht oder bestehende besser ausgeschöpft werden (Weltbankaspekt); zum anderen durch Ausweitung des Welthandels und Erleichterung des Zahlungsverkehrs (Währungsfondsaspekt). In beiden Richtungen haben sich die Vorstellungen seit der Jahrestagung geklärt und zu konkreten Plänen verdichtet.

Zu der ersten Gruppe von Vorschlägen gehört das Projekt einer internationalen Entwicklungsagentur, das auf die Initiative des demokratischen Senators *Monroney* zurückgeht. Neu an diesem Projekt ist der Gedanke, aus einem Fonds von einer Milliarde Dollar, der zu einem Drittel von den Vereinigten Staaten selbst und zu einem weiteren Teil aus Gegenwertmitteln für den Verkauf amerikanischer Rohstoffe und Agrarprodukte gespeist werden soll, Entwicklungskredite zu äußerst günstigen Bedingungen zu vergeben. Diese sogenannten „weichen" Kredite, mit einem Zinssatz von 2 vH und Laufzeiten zwischen 20 und 40 Jahren, sollen zum Teil in Landeswährung rückzahlbar sein. Trotz aller anfänglichen Bedenken gegen den Plan Monroneys scheint sich nun eine annehmbare Lösung herauszubilden, wie man diese Kredite an solche der Weltbank „affiliieren" kann, ohne daß deren Ausleiheprinzipien dadurch aufgeweicht werden. Das ließe sich in der Weise kombinieren, daß die Mittel der Weltbank nach wie vor nur an rentierliche Projekte vergeben werden, während die damit gekoppelten Mittel der Agentur zur Finanzierung der erforderlichen und oft vernachlässigten Infrastruktur verwandt werden.

Was die Bundesrepublik und ihre Pläne betreffen, so ist ihr Beitrag zur Entwicklungsfinanzierung, der sich gleichsam lautlos über die Weltbank und den Währungsfonds vollzogen hat, sicher eine Zeitlang unterschätzt worden. Nachdem aber dieses Manko nun allenthalben publizistisch beseitigt worden ist, wird man um die rechte Würdigung weiterer Kapitalhilfen nicht mehr besorgt sein müssen. Die Reise des Bundeswirtschaftsministers *Erhard* in die ostasiatischen Entwicklungsländer im Anschluß an die Tagung in Neu-Delhi und die jüngsten bilateralen Kreditzusagen an die Türkei und Griechenland sowie der Plan, eine Milliarde DM als Staatsgarantie für private Investitionen in den Entwicklungsländern bereitzustellen, sind Ansätze in eine neue Richtung. Die Bundesregierung hat aber in dem Entwurf ihres Entwicklungskonzepts den Grundsatz aufgestellt, daß bilaterale Hilfen nur ausnahmsweise gewährt werden sollen und daß die multilateralen Maßnahmen unverändert den Vorrang genießen.

Dieses multilaterale Verfahren war, wie gezeigt wurde, der andere in Neu-Delhi beschrittene Weg für Entwicklungshilfen. Auch außerhalb des Rahmens

der Tagung sind diese Möglichkeiten weiter verfolgt worden. Hier sind besonders die beiden folgenden Vorschläge zu erwähnen:

Die bereits erwähnte PEP-Studie zitiert einen sehr kühnen Vorstoß von Sir Oliver *Franks*, der darauf abzielt, die Liquiditätsmöglichkeiten des IMF analog zu einer Zentralbank auszuschöpfen. Die Mitgliedstaaten sollen dazu angehalten werden, ihre Devisenbestände beim Fonds zu hinterlegen. Als Gegenwert würden sie Zertifikate erhalten, die als Grundlage für ihre eigene Kreditschöpfung dienen. Dies wäre, so heißt es weiter, eine „logische Fortführung des Prozesses der selbstgeschaffenen Devisenreserven (‚man-made reserves'), der so viel zur Erhaltung eines expansiven Welthandelsklimas seit dem Kriege beigetragen hat". Der Gedanke, von einer Zentrale aus das Außenhandelsvolumen und sein Wachstum zu regulieren, hat gewiß vieles für sich; aber selbst wenn man einmal davon absieht, daß dies einer Denaturierung des Fonds und einer weitgehenden Aenderung seiner bisherigen Aufgabe gleichkäme, die Mitglieder gegen nicht voraussehbare Risiken zu sichern, so sind die politischen Hemmnisse gegen eine Realisierung dieses Planes immer noch zu groß, wie die Erfahrungen mit der EWG bis zum Ueberdruß beweisen. Wichtig aber bleibt an diesem Plan die Erkenntnis, daß mit einer Erhöhung der Quoten (oder des Goldpreises) allein die tatsächliche oder vermeintliche Illiquidität nicht behoben werden kann. Hierfür ist eine umfassendere wirtschaftliche Konzeption geboten, besonders dann, wenn mit der Liquiditätsfrage auch Entwicklungsprobleme verquickt werden.

Realistischer als die Vorschläge Sir Oliver Franks' sind die Empfehlungen des GATT-Expertenberichts (sog. „Haberler Report"). Darin wird versucht, auf dem Wege des Handelsverkehrs den Entwicklungsländern entgegenzukommen und gleichzeitig den Interessen der hochindustrialisierten Länder gerecht zu werden. In der Tat liegen hier echte Hilfsmöglichkeiten, die den an Bedingungen geknüpften Kapitalhilfen und selbst den Geschenken bei weitem vorzuziehen sind. Vielleicht wäre der wirksamste und im Sinne einer internationalen Ordnung praktikabelste Beitrag zur Entwicklungspolitik derjenige, der den hilfsbedürftigen Ländern eine Chance gibt, sich ihre Entwicklung selbst zu verdienen. Entsprechend fordert auch der Bericht einen Abbau der Importrestriktionen — ein Appell, der sich ausdrücklich auch an die Bundesrepublik richtet —, insbesondere also eine zoll- und steuerpolitische Erleichterung des Absatzes der überseeischen Rohstoffe und landwirtschaftlichen Produkte in den Industrieländern. Daß durch den leichteren Zugang zu den Absatzmärkten der Entwicklungsländer umgekehrt auch deren Bedarf wächst und somit neue Exportchancen eröffnet werden, gehört zu dem multilateralen Effekt solcher Maßnahmen, um dessentwillen sie ernstlich ins Auge gefaßt werden sollten.

Das Entwicklungsproblem nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit der Weltwirtschaft zu sehen und zu lösen, ist gewiß eine heikle Aufgabe, die unvermeidlich Umstellungen erforderlich machen wird. Sie werden aber durch den Umstand erleichtert, daß sie letztlich auch uns selbst zugute kommen. Die heute gängige Formel, wonach nur dem geholfen werden kann, der sich selbst hilft, wird als Konzept für eine so umwälzende Entwicklung nicht ausreichen. Noch weniger wird man sich heute auf das stützen können, was *Eucken* einmal die „jammerliberale Auffassung" genannt hat, mit der alle eigene Verantwortung abgewälzt wird auf wirtschaftliche und soziale Verhältnisse, die nun einmal so und nicht anders sind.

Wegweiser zu den internationalen Organisationen

Von Günter Hindrichs

Yearbook of International Organizations / Annuaire des Organisations Internationales, 1958—59 (7th edition). Brüssel: Union of International Associations. DM 52.—.

„Les Organismes Internationaux et l'Organisation Internationale", Bibliographie sélective, établie par G. P. *Speeckaert.* Brüssel: Union des Associations Internationales 1956. bfrs. 100.—.

„The 1978 International Organizations Founded Since the Congress of Vienna", Chronological List, with an Introduction by G. P. *Speeckaert.* Brüssel: Union of International Associations 1957. (Documents, for the study of international non-governmental relations, Nr. 7). $ 2.50.

„Taschenbuch der europäischen und internationalen Zusammenschlüsse" (Europa-Taschenbuch) 1959, herausgegeben von Dr. Albert *Oeckl.* Bonn: Festland-Verlag. (Taschenbuch des öffentlichen Lebens, Band II). DM 12.—.

Die Vielfalt der internationalen Organisationen ist nicht nur für den Außenstehenden unüberschaubar geworden. Auch wer selbst an ihrer Arbeit teilnimmt, ist nicht mehr in der Lage, sich aus eigenen Kräften einen Ueberblick zu verschaffen. Glücklicherweise gibt es schon seit 1907 eine zentrale Dokumentationsstelle in Brüssel, die es übernommen hat, die Unterlagen über Gründung und Tätigkeit sowohl der internationalen Organisationen, an denen Regierungen beteiligt sind, (Inter-governmental Organizations, IGO) als auch der privaten Organisationen (Non-governmental Organizations, NGO) zu sammeln und laufend darüber zu berichten: die Union of International Associations (UIA). Sie gibt eine Monatszeitschrift heraus (*International Associations / Associations Internationales*), die u. a. eine Vorschau auf die bevorstehenden internationalen Kongresse enthält[1], ferner eine Schriftenreihe zum Studium der internationalen, nicht-regierungsseitigen Beziehungen und ein Jahrbuch (Yearbook of International Organizations), das zum Standardnachschlagewerk geworden ist.

Die soeben erschienene 7. Auflage enthält in übersichtlicher Anordnung die Angaben über Geschichte, Ziele, Mitglieder, Struktur, Haushalt, Tätigkeit und Publikationen von 149 regierungsseitigen und 1060 nicht-regierungsseitigen internationalen Organisationen[2]. Der Generalsekretär der UIA, G. P. *Speeckaert,* hat das in Brüssel gesammelte Material durch bibliographische, historisch-statistische

---

1) Die Dezember-Nummer 1958 enthält beispielsweise eine detaillierte Uebersicht über Rolle und Tätigkeit der internationalen technischen Organisationen im Zeitalter der Atomenergie.

2) Vgl. hierzu auch Anmerkung 4 zu dem Beitrag von Theodor *Steltzer,* S. 19—20 dieser Folge.

Uebersichten erschlossen, die zum ersten Male eine Vorstellung von dem Ausmaß und der Differenzierung der nicht-regierungsseitigen internationalen Beziehungen vermitteln. Aus seiner Zusammenstellung der Gründungen seit dem Wiener Kongreß geht hervor, daß bis zum 1. Januar 1955 insgesamt 178 regierungsseitige und 1709 nicht-regierungsseitige Zusammenschlüsse entstanden. Von diesen bestanden am Stichtag noch 132 bzw. 1170. Die „Sterblichkeitsrate“ war mit 28 vH bei den nicht-regierungsseitigen Organisationen nicht wesentlich höher als bei den regierungsseitigen, wo sie 26 vH ausmachte. Die Zahl der Zusammenschlüsse mit nur vorübergehender Lebensdauer dürfte noch höher sein, wenn man die von Speeckaert nicht erfaßten, aus einer zeitweiligen politischen Konstellation entstandenen Organisationen mit einbeziehen würde sowie die vielen Gründungen, die nicht zu einer formalen Organisation gelangen.

Der Wiener Kongreß schuf die erste zwischenstaatliche Organisation im modernen Sinne, die heute noch tätige Zentrale Rheinschiffahrts-Kommission. Bis 1875 waren 12 „Verwaltungsunionen“ und 33 nicht-regierungsseitige Organisationen entstanden, unter ihnen 1863 das Internationale Hilfskomitee für die Verwundeten (aus dem 1880 das Rote Kreuz entstand) und 1864 die erste Arbeiterinternationale. Der weit überwiegende Teil der Gründungen fällt in unser Jahrhundert. Von 1875 bis 1914 entstanden 25 regierungsseitige und 434 nicht-regierungsseitige Organisationen, wobei allein 317 Gründungen auf den Zeitraum von 1900 bis 1914 entfallen. Von 1915 bis 1944 wurden 672 Organisationen ins Leben gerufen (davon 451 in den politisch relativ ruhigen Jahren von 1920 bis 1934); von 1945 bis 1954 entstanden 711 Organisationen.

Unter den Gründungsorten steht Paris mit 361 Organisationen weit an der Spitze, gefolgt von Brüssel (160), London (141), Genf (82), Rom (42), Amsterdam (35), Berlin (33) und Washington (33). Die Verteilung nach Ländern, in denen die Gründung stattfand: Frankreich (428), Belgien (245), Großbritannien (189), Schweiz (184), Vereinigte Staaten (129) und Deutschland (110). Aus den lateinamerikanischen Staaten sind 79 Gründungen bekannt geworden, aus Asien 12 (davon 8 in Indien), aus Afrika 9, aus der Sowjetunion 4. Die Aufschlüsselung nach Tätigkeitsbereichen zeigt, daß 39 vH der im Jahre 1956 arbeitenden Organisationen auf den Gebieten Recht und Wirtschaft tätig waren. 28 vH befaßten sich mit Naturwissenschaften und Technik, 13 vH mit Philosophie, Ethik und religiösen Fragen, 12 vH mit Wohlfahrts-, Erziehungs- und Jugendfragen, 5 vH mit dem internationalen Sport und schließlich 3 vH mit Kunst, Literatur und Geographie.

Eine handliche und preiswerte Zusammenstellung der europäischen und internationalen Zusammenschlüsse bietet der von Dr. Albert *Oeckl* herausgegebene II. Band des Taschenbuchs des öffentlichen Lebens. Für eine gründliche Unterrichtung ist das Brüsseler Dokumentationswerk jedoch nicht zu umgehen.

Der Stand der Verhandlungen über die Deutschlandfrage und die europäische Sicherheit

Von Wilhelm Cornides

DIE FEHLENDEN VORAUSSETZUNGEN EINES „DISENGAGEMENT“

Die politische Orientierung in den Verhandlungen über die Deutschlandfrage und die europäische Sicherheit — wie auch über die Abrüstung — wird durch zwei Begriffe erschwert, die wie Elmsfeuer über dem sumpfigen, vernebelten Gelände irrlichten: „Koexistenz“ und „Disengagement“. Sie haben in jedem der beteiligten Länder eine besondere innen- und außenpolitische Färbung. (Vgl. den Beitrag von J. W. *Brügel* über die britische Haltung zum „Disengagement“ auf S. 65—80 dieser Folge.) Ihr Geflimmer in der ohnehin schon zwielichtigen Atmosphäre irritiert die Augen und verlangsamt die Reaktionsfähigkeit der öffentlichen Meinung der westlichen Welt. Damit ist über die Substanz beider Begriffe noch nichts gesagt, wohl aber über die Art, in der sie vielfach angepriesen und aufgenommen werden.

In Wirklichkeit ist das Repertoire der Weltpolitik weit weniger reichhaltig, als die Vielzahl der Vorschläge und Pläne für eine Entspannung zwischen den Blöcken und für ein „Auseinanderrücken“ (disengagement) der Großmächte in Europa vermuten läßt. Es handelt sich dabei zum größeren Teil um Adaptationen und Kombinationen weniger Modelle einer möglichen Friedensordnung, die aus den militärischen und politischen Grundentscheidungen des Zweiten Weltkrieges hervorgegangen sind. Unter ihnen sind die Modelle von Jalta („entwaffnetes, entmilitarisiertes und zerstückeltes Deutschland“), von Potsdam („entmilitarisiertes und neutralisiertes Rumpfdeutschland“) und von Paris 1954 („wiedervereinigtes, mit Westeuropa integriertes Rumpfdeutschland im Rahmen einer gesamteuropäischen Sicherheitsvereinbarung“) allgemein bekannt. Dagegen ist die Konzeption, die den Ausgangspunkt aller Nachkriegspläne für die Weltfriedensorganisation bildete, das Friedensmodell „Moskau 1943“, heute völlig aus dem politischen Bewußtsein verdrängt. Gerade in den Moskauer Verhandlungen zwischen den Westmächten und der Sowjetunion im Oktober 1943 lagen aber die konstruktiven Ansätze zu einem Disengagement, die durch die Entwicklung, die nach Jalta und Potsdam führte, verschüttet worden sind. (Vgl. „Entwicklungsstadien des europäischen Sicherheitsproblems 1943—1953“ in Europa-Archiv 8—9/1954, S. 6489—6496, und „George Kennan und die Probleme des Friedens in Europa“ in Europa-Archiv 3—4/1958, S. 10 503—10 516.) Wo heute von „Disengagement“ und „Koexistenz“ gesprochen wird, versucht man, sich zu diesen Ansätzen zurückzutasten, verkennt dabei aber vielfach die Voraussetzungen, unter denen ein solches Bemühen zum Ziel führen könnte. Dies zeigt sich besonders eindringlich, wenn man sich noch einmal das Friedensmodell von 1943 vor Augen führt.

In dem Kapitel XVII der Charta der Vereinten Nationen, das die Ueberschrift „Uebergangsbestimmungen bezüglich der Sicherheit“ (Transitional Security Arrangements) trägt und zunächst „Feindstaaten“ (Enemy States) hieß, wird in dem Artikel 106 auf die Moskauer Erklärung von 1943 Bezug genommen. In diesem Artikel der Charta haben sich die Unterzeichner der Moskauer Viermächte-Erklärung vom 30. Oktober 1954 und Frankreich — das heißt die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates — verpflichtet, sich bis zur Schaffung einer Sanktionstruppe des Sicherheitsrates (wie sie in Art. 43 der Charta vorgesehen ist) zu verständigen, „um gemeinsam im Namen der Vereinten Nationen die Schritte zu unternehmen, die für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit erforderlich sind“. Durch den Hinweis auf den Artikel 5 der Moskauer Erklärung im Artikel 106 der Charta wird klargestellt, daß es sich bei dieser Verständigung um die „Schritte zur Wiederherstellung von Recht und Ordnung bis zur Errichtung eines Systems der allgemeinen Sicherheit“, praktisch also um den Abschluß der Friedensverträge handelt. Im Artikel 107 der Charta werden die Friedensverhandlungen mit den Feindstaaten des Zweiten Weltkrieges ausdrücklich aus der Zuständigkeit der Vereinten Nationen ausgeklammert. Diese Bestimmungen der Charta gehen darauf zurück, daß die Alliierten 1943 nicht den Fehler von 1919 wiederholen wollten, als man die Völkerbundsatzung unmittelbar mit dem Versailler Friedensvertrag koppelte[1]. Die neue Weltorganisation sollte auch nicht aus einer Reform des Völkerbundes entstehen. Im Artikel 4 der Moskauer Erklärung von 1943 wurde von Großbritannien, den Vereinigten Staaten, der Sowjetunion und China die Notwendigkeit anerkannt, eine neue internationale Organisation zu schaffen, an der sich alle friedliebenden Staaten beteiligen sollten. Darauf baut der obenerwähnte Artikel 5 der Moskauer Erklärung auf, der die Großmächte bis zur Verwirklichung des neuen Systems der kollektiven Sicherheit zu den Treuhändern der Friedensordnung machte.

Nach dem Friedensmodell „Moskau 1943“ wollten die Großmächte einerseits in eigener Verantwortung, aber als Treuhänder der internationalen Ordnung, den Krieg liquidieren, gleichzeitig aber als ständige Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen die neue Friedensorganisation aufbauen, in die nach einer Uebergangszeit auch die ehemaligen Feindstaaten aufgenommen werden sollten. Das territoriale Auseinanderrücken der Großmächte — das heute als „Disengagement“ bezeichnet wird, war als integrierender Bestandteil dieses dynamischen Prozesses gedacht. Es sollte zu einem doppelten neuen Engagement führen: einmal in den Friedensverträgen mit den ehemaligen Feindstaaten, zum anderen in dem kollektiven Sicherheitssystem der Vereinten Nationen, dem die Gegner des Zweiten Weltkrieges nunmehr als friedliebende Staaten angehören würden. Die Friedensregelung sollte damit abgeschlossen werden, daß die im Artikel 43 der Charta vorgesehene Sanktionstruppe des Sicherheitsrates die Aufgaben der Friedenssicherung übernahm und die Großmächte ihre Rechte und Pflichten als Treuhänder der Friedensordnung in diesem wie in anderen Bereichen endgültig auf die Vereinten Nationen übertrugen.

Entsprechend dem Sinn der transitorischen Sicherheitsbestimmungen der Charta erlöschen die Ausnahmebestimmungen des Artikels 107 für den betreffen-

[1]) Vgl. dazu u. a. *Oppenheim-Lauterpacht*, „International Law“, S. 364—365.

den ehemaligen Feindstaat, sobald er als Mitglied in die Organisation der Vereinten Nationen aufgenommen wird[2]. Das ist inzwischen für Italien, Ungarn, Bulgarien, Rumänien, Finnland und Japan und — entsprechend den gleichfalls 1943 in Moskau getroffenen Vereinbarungen — für Oesterreich geschehen. Der Artikel 107 ist damit praktisch der „Deutschland-Artikel" der Charta geworden, denn Deutschland steht als einziger ehemaliger Feindstaat noch außerhalb der Vereinten Nationen. Das Versagen des Sicherheitssystems der Vereinten Nationen, seine Ablösung durch das System der Regionalpakte, die Gefahren, die sich daraus ergeben und die Möglichkeiten eines europäischen Sicherheitssystems sind von Prof. *Menzel* ausführlich behandelt worden. (Vgl. Europa-Archiv 11—12/1955, S. 7891—7912.) Durch diese „Metamorphose der Paktsysteme" sind die Uebergangsbestimmungen der Charta, die das Disengagement der Großmächte aus ihrer kriegsbedingten Situation einleiten sollten, zur eigentlichen Grundlage des weltpolitischen Systems der Gegenwart geworden. Das hohe Ziel der kollektiven Friedenssicherung blieb bestehen, aber die praktische Politik wurde durch die Regionalpakte bestimmt. Die Tatsache, daß der Artikel 107 der Charta seit 1945 ein Schattendasein führt, läßt erkennen, wie tief alle Wege verschüttet sind, die zu den Ansätzen von 1943 zurückführen könnten. Würde einmal eine Situation entstehen, in der sich die ehemaligen Besatzungsmächte bereit finden, die Machtbefugnisse, die sie „für eine Uebergangszeit" in bezug auf Deutschland ausüben, auf den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu übertragen — was freilich nach den Bestimmungen des Artikels 106 die Schaffung einer Sanktionstruppe der Vereinten Nationen voraussetzt —, dann wären die Voraussetzungen für ein Disengagement, d. h. für die Schaffung einer entmilitarisierten Zone in Mitteleuropa, gegeben. Solange dieses neue Engagement, das zugleich die Rückkehr zu dem Modell der kollektiven Sicherheit von 1943 bedeuten würde, noch nicht in Sicht ist, bleiben die Disengagementpläne Variationen zu den Modellen von Jalta und Potsdam und zu den Pariser Verträgen von 1954. Man darf dann nicht von ihnen erwarten, daß sie an den Grundpositionen in den beiden Lagern Wesentliches ändern. Denn auch eine „militärisch verdünnte Zone" bleibt, was immer sonst ihre Vorteile sein mögen, ein territorialer Bestandteil des einen oder des anderen Paktsystems.

DER NEUE SOWJETISCHE ENTWURF DES DEUTSCHEN FRIEDENSVERTRAGES

Wer die Dokumente zur deutschen Frage und zur europäischen Sicherheit vom Januar 1959 prüft (vgl. S. D 13—D 40 dieser Folge), tut gut daran, sich dabei ständig die Entwicklung im Fernen Osten vor Augen zu halten (vgl. S. 81 bis 86 und S. D 41—D 66 dieser Folge). Man mag es beruhigend finden, daß die Spannungen im Fernen Osten in etwa dem gleichen Rhythmus nachließen, in dem sich die Krise um Berlin verschärfte. Das scheint dafür zu sprechen, daß Moskau und Peking keine allzu gefährliche Zuspitzung der Weltlage riskieren wollen. Zudem ist die Koordinierung solcher ferngesteuerten Drucksituationen sicher auch technisch eine schwierige Aufgabe. Eine Verfeinerung der diploma-

[2]) Vgl. dazu u. a. Norman *Bentwich* und Andrew *Martin*, „A Commentary on the Charter of the United Nations", London 1950, S. 184—186.

tischen und psychologischen Methoden des Ostblocks seit den Krisen von Korea und Indochina und der Formosakrise von 1955 ist deutlich spürbar. Das sowjetische Vorgehen in der Deutschlandfrage ist trotzdem von einer Forschheit und Härte in der Sache, wie sie bei ähnlichen früheren Krisen, die mit noch größerer propagandistischer Lautstärke eingeleitet wurden, nicht öffentlich in Erscheinung traten.

Das zeigt unter anderem ein Satz der sowjetischen Note an die DDR vom 10. Januar. Es heißt dort (vgl. S. D 34, Anmerkung): „Die Sowjetregierung geht davon aus, daß der Friedensvertrag für die Deutsche Demokratische Republik eine Registrierung und völkerrechtliche Bestätigung dessen sein wird, was auf Grund der konsequenten Durchführung der Prinzipien des Potsdamer Abkommens bereits erreicht und errungen wurde.“ Dieser Satz fehlt in den für die Westmächte und für die Bundesrepublik bestimmten Noten. Er hätte dem Inhalt nach wohl auch unter den früheren Friedensvertragsentwürfen der Sowjetunion vom März 1952 und vom Februar 1954 stehen können, doch ist es für die gegenwärtige Verhandlungssituation bezeichnend, daß er nun in der Note an die DDR mit dieser Offenheit ausgesprochen wird. Indem sie sich einerseits zu dem Modell von Potsdam bekennt, andererseits die Deutsche Demokratische Republik in ihrer gegenwärtigen Form als das darstellt, „was auf Grund der konsequenten Durchführung der Prinzipien des Potsdamer Abkommens bereits erreicht und errungen wurde“, erinnert die Sowjetunion die Welt daran, daß ihre Deutschland- und Europapolitik seit 1945 aus einem Guß ist und vom sowjetischen Standpunkt aus keiner besonderen Rechtfertigung mehr bedarf.

Heute kann sie sich der DDR gegenüber dessen rühmen, was sie auf Grund der konsequenten Durchführung des Potsdamer Abkommens seit 1945 „erreicht und errungen“ hat. Der Vorgang, der gewöhnlich als „Teilung Deutschlands“ bezeichnet wird, zeigt sich heute deutlicher als je zuvor als ein weltpolitisches Ringen um die Gestaltung der europäischen Staatenordnung, wobei die beiden Mächtegruppen den von ihnen geschaffenen Teilordnungen gegenseitig die Anerkennung versagen — sei es formal (wie die Westmächte gegenüber der DDR), sei es durch ideologische und politische Vorbehalte (wie der Ostblock gegenüber der Bundesrepublik). Die Pariser Verträge von 1954, die der Eingliederung Westdeutschlands in das westliche Bündnissystem ihre rechtliche Form gegeben haben (die „Integrationsverträge“) sind de facto ein Friedensvertrag Westdeutschlands mit der „westlichen Welt“. Sie bilden den Abschluß einer Entwicklung, die dadurch eingeleitet wurde, daß die Westmächte sich weigerten, die sowjetische Interpretation des Potsdamer Abkommens als die allein verbindliche hinzunehmen und sich zu dem „kalkulierten Risiko“ eines selbständigen wirtschaftlichen Wiederaufbaues Westeuropas und seiner militärischen Sicherung entschlossen. Deshalb stehen den Pariser Verträgen von 1954 auf der östlichen Seite der Warschauer Pakt und der Moskauer Vertrag von 1955 gegenüber. Diesen Verträgen ist die DDR angeschlossen worden, die in einem Abkommen mit Polen den endgültigen Charakter der Oder-Neiße-Linie als Staatsgrenze anerkannt und so ihrerseits de facto einen Friedens- und Integrationspakt mit dem Ostblock abgeschlossen hat. Indem sich die sowjetische Politik mit solchem Nachdruck auf das Modell von Potsdam beruft, läßt sie dem Westen keine

andere Wahl, als auf dem „Pariser Modell“ von 1954 für die Wiedervereinigung Deutschlands und die Sicherheit Europas zu beharren. Dabei wollen die Westmächte nicht starr sein, aber ihre Bewegungsmöglichkeiten sind beschränkt, wenn sie nicht alles preisgeben, was sie seit 1945 erreicht haben, vor allem die demokratische Grundordnung für ganz Westeuropa, so wie sie im Westen verstanden wird.

DIE GEGENVORSCHLÄGE DER WESTMÄCHTE

Die Westmächte haben ihre Position in dem Verhandlungskomplex „deutsche Einheit und europäische Sicherheit“ auf den Genfer Konferenzen von 1955 fixiert und zu allen Hauptpunkten des sowjetischen Sicherheitsprogramms Gegenvorschläge unterbreitet. Dies geht aus der folgenden Gegenüberstellung hervor[3]:

Stand der Verhandlungen über eine europäische interregionale Sicherungsvereinbarung ("treaty of assurance") am Ende der Genfer Außenministerkonferenz von 1955

Nr.	Gegenstand der Regelung	Vorschlag der Westmächte vom 29. 10. 1955	Vorschlag der Sowjetunion vom 31. 10. 1955
1	Gewaltverzichtsklausel	Art. 1	Art. 1
2	Streiterledigung durch friedliche Mittel	Art. 1	Art. 1
3	Konsultationspflicht im Fall der Friedensbedrohung	Art. 6	Art. 4
4	Pflicht des militärischen Beistands im Falle eines bewaffneten Angriffs	—	Art. 2
4a	Pflicht des „zweckmäßigen Handelns“ (appropriate action) im Falle eines bewaffneten Angriffs	Art. 8	—
5	Festlegung des Verfahrens zur Erfüllung der Beistandspflicht	—	Art. 5
6	Weitergeltung bisheriger Verträge	Art. 7	Art. 6
7	Regionale Beschränkung der Rüstungsstärken	Art. 3	V 2 u. V 3*
8	Entmilitarisierte oder „verdünnte“ Zone	Art. 3	V 1*
9	Informationspflicht und sonstige Kontrollbestimmungen betr. Streitkräfte und Rüstungen	Art. 4	V 4 u. V 3*
10	Besonderes Warnsystem (Radar)	Art. 5	—
11	Mitglieder des Vertrags außer den vier Mächten	Gesamtdeutschland, evtl. auch andere europäische Staaten	alle Mitglieder der WEU und des Warschauer Vertrages einschließl. Bundesrepublik und DDR sowie weitere europäische Staaten, z. B. Jugoslawien u. Dänemark,
12	Vertragsdauer	—	bis zur Ablösung durch ein umfassenderes europäisches Sicherheitssystem, das die bestehenden Verträge ersetzen soll.

*) V = Zusätzliche Vorschläge Molotows vom 31. 10. 1955.

[3]) Vgl. Wilhelm *Cornides*, „Die Wandlungen der Weltpolitik 1955“ in: „Die internationale Politik 1955“, München 1958, S. 849—850.

Trotz der vielen formalen Berührungspunkte gab sich nach der Genfer Außenministerkonferenz von 1955 kaum jemand der Illusion hin, daß der Ansatz zu einem Brückenschlag zwischen den Positionen in Ost und West gefunden worden wäre. Der entscheidende Streitpunkt lag in der Koppelung der westlichen Sicherheitsvorschläge mit dem Eden-Plan für die Wiedervereinigung Deutschlands (vgl. Europa-Archiv 1/1956, S. 8516—8518): Die Schlußphase der Sicherheitsvorschläge sollte erreicht werden, wenn das wiedervereinigte Deutschland der NATO und der Westeuropäischen Union beitrat. Das war die Maximalforderung des Westens. (Vgl. in diesem Zusammenhang den Beitrag über die Westeuropäische Union auf S. 47—64 dieser Folge, insbesondere die Schlußbemerkung auf S. 61.)

Aber auch die Sowjetunion hatte in Genf an ihren Maximalforderungen festgehalten. Sie hat ihre Haltung seither verschiedentlich variiert, ohne den Kern ihrer Forderungen zu ändern. Sie hat noch in den letzten Tagen der Genfer Außenministerkonferenz die Grundprinzipien eines Nichtangriffspaktes vorgelegt (vgl. Europa-Archiv 1/1956, S. 8521) und sie auf der Moskauer Konferenz der Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes im Mai 1958 durch einen Vertragsentwurf ergänzt (vgl. Europa-Archiv 12/1958, S. 10844), dem im Juli 1958 ein neuer Entwurf für einen europäischen Sicherheitsvertrag folgte (vgl. Europa-Archiv 18/1958, S. 10066). Parallel dazu lief mit Billigung Moskaus die polnische Initiative des Rapacki-Planes für eine atomwaffenfreie Zone in Mitteleuropa (vgl. Europa-Archiv 5—6/1958, S. 10602). Auf ihre militärische Bedeutung wollen wir in einem späteren Beitrag eingehen. Politisch ist der Rapacki-Plan eine Kombination von Vorschlägen für eine „militärisch verdünnte Zone“ mit dem Modell von Potsdam für eine Friedensregelung mit Deutschland.

Die Westmächte haben seit der Genfer Außenministerkonferenz offiziell nichts an ihren Vorschlägen geändert. (Vgl. u. a. die Berliner Erklärung vom 29. Juli 1957, Europa-Archiv 16/1957, S. 10115; die amerikanische Note an Polen mit der Ablehnung des Rapacki-Planes vom 3. Mai 1958, Europa-Archiv 11/1958, S. 10800; die Vorschläge für die Tagesordnung einer Gipfelkonferenz vom 28. Mai 1958, Europa-Archiv 12/1958, S. 10947; die Note der Westmächte an die Sowjetunion vom 30. September 1958, Europa-Archiv 19—20/1958, S. 11129.) Aber wenn sie auch formal an ihrer Maximalforderung festhalten, so ist doch der Glaube an deren Durchsetzbarkeit weithin gewichen.

MÖGLICHKEITEN UND GEFAHREN BEGRENZTER SICHERUNGSVEREINBARUNGEN

Das Ineinandergreifen von umfassenden, sich gegenseitig ausschließenden Ordnungsvorstellungen der Hauptmächte, regionalen Teilregelungen und (vom Gleichgewichtsdenken bestimmten) militärischen Sicherungsmaßnahmen ist keine Besonderheit der deutschen Lage, sondern ein in Deutschland besonders deutlich hervortretendes Symptom des gegenwärtigen Gesamtzustandes der Weltpolitik. Bisher ist es trotz vieler Ansätze noch nicht gelungen, ein diplomatisches Verfahren zu schaffen, um in diesem Zustand der weltpolitischen Interdependenz die schwelenden Konflikte zwischen den Mächtegruppen und ihren Kräftesystemen beizulegen. Man hat es zwar in verschiedenen Fällen fertigbracht, Konflikte „auszuklammern“, „einfrieren zu lassen“, ein „agreement to disagree“, einen „modus vivendi“ zu erzielen, so z. B. in bezug auf Berlin im Jahre 1949,

im Koreakrieg, im Indochinakrieg und in der Formosakrise von 1955. Aber es ist bisher noch in keinem Fall gelungen, die „ausgeklammerten" oder „eingefrorenen" Probleme wirklich aus dem Gesamtzusammenhang der weltpolitischen Spanungen zu lösen und einer friedlichen Regelung näherzubringen. Insbesondere haben sich die Hoffnungen auf eine isolierte Regelung des Deutschlandproblems als illusionär erwiesen. Das mußte schon Ulrich *Noack* erfahren, als er 1949 und 1950 mit einem damals außergewöhnlichen Mut versuchte, die Neutralitätsidee des Nauheimer Kreises in offener Diskussion mit dem Präsidium des „Deutschen Volksrats" und den Funktionären der Verwaltungsakademie Forstzinna in der Sowjetzone zu erörtern. (Vgl. Europa-Archiv 11/1950, S. 3069 bis 3082, und 12/1950, S. 3103 bis 3112.)

Neuerdings hat auch George *Kennan* festgestellt, daß es „vielleicht nicht realistisch" wäre, die Wiedervereinigung Deutschlands und eine mögliche Modifikation der Beziehungen Deutschlands zum Atlantikpakt zu erörtern, ohne gleichzeitig sowohl die politischen Garantien und Beschränkungen, die auf Deutschlands Stellung einwirken würden, als auch die supranationalen Institutionen, die Deutschland und andere betroffene Staaten umfassen würden, genau festzulegen. Er stellte dazu fest: „Es ist möglich, daß Probleme wie die Formulierung eines gesamteuropäischen Sicherheitspaktes, der künftige Wirkungsbereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und vielleicht sogar die bittere Frage der deutschen Ostgrenzen gleichzeitig mit den ersten Schritten zu einem allgemeinen Disengagement angepackt werden müssen[4]." Kennan hebt mit Recht hervor, daß man es sich anders wünschen möchte. Denn in der Tat werden alle Probleme, wenn man sie in ihrer weltpolitischen Verflechtung sieht, viel komplizierter, delikater und umfassender; sie stehen dann in engerer Beziehung zu dem Wettrüsten, zu den allgemeinen Sicherheitsproblemen und zu dem unendlich verworrenen Abrüstungskomplex; auch die Möglichkeiten eines schrittweisen Vorgehens, die für jede politisch tragbare Lösung entscheidende Bedeutung haben, werden damit in Frage gestellt. Trotz aller dieser deprimierenden Konsequenzen, die Kennan aufzählt, wird die Diskussion über das Disengagement weitergehen. Vielleicht wird sie sogar in Zukunft mit größerem Verständnis für die Bedrohlichkeit der Situation und für die Besorgnisse der verantwortlichen Politiker geführt werden als bisher.

Man kann heute ohne unbillige Vereinfachung feststellen, daß das Verhandlungsziel der Sowjetunion darin besteht, den „östlichen Friedensvertrag" mit der DDR zur Grundlage des gesamtdeutschen Friedensvertrages zu machen und damit das internationale Ringen um die künftige politische Gesamtordnung Europas in ihrem Sinne zu entscheiden. In diesem Lichte muß die Stelle der Note der Sowjetregierung vom 18. September 1958 an die Bundesregierung gelesen werden, in der es heißt: „Ein Friedensvertrag würde die Lösung der Frage des raschesten Abzugs aller fremden Truppen von dem Territorium Deutschlands fördern und würde es gegen jegliche Einmischung von außen abschirmen. Der militärische Status, desgleichen die politischen und wirtschaftlichen Bedingungen der Entwicklung Deutschlands, die im Friedensvertrag festgelegt werden würden, würden dem deutschen Volk klare Perspektiven für die

4) Vgl. George *Kennan*, „Disengagement Revisited" in: *Foreign Affairs*, Vol. 37, Nr. 2, S. 187—210.

Zukunft eröffnen. Die Vorbereitungsarbeit für den Abschluß eines Friedensvertrages mit Beteiligung der Regierungen beider deutscher Staaten würde gleichzeitig die Annäherung zwischen ihnen und die Ausarbeitung koordinierter Standpunkte zu den Fragen der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands fördern." Die Wiedervereinigung Deutschlands steht in dem bisherigen sowjetischen Verhandlungsprogramm erst nach dem Abschluß des gesamtdeutschen Friedensvertrages und der durch ihn bewirkten Zerstörung des westlichen Sicherheitssystems in Europa.

Es ist für beide Seiten äußerst schwierig, von ihren Maximalforderungen abzugehen, solange die Voraussetzungen für ein echtes Disengagement fehlen. Die Risiken der Preisgabe des status quo und seines im „Kalten Krieg" festgefrorenen ideologischen Ueberbaues scheinen zur Zeit für beide Seiten schwerer zu wiegen als die Vorteile, die sie von einem begrenzten Entgegenkommen der Gegenseite erwarten können. Die Hauptschwierigkeit für die westliche Politik liegt darin, daß sie einerseits flexibel sein will, andererseits aber vermeiden muß, daß ihr Bündnissystem auseinanderfällt. Hält man sich dazu vor Augen, daß das Hauptinteresse der Sowjetunion in der Aufsplitterung der westlichen Verhandlungsposition liegt, so gewinnen die vielfach verschlungenen Ost-West-Auseinandersetzungen der letzten Jahre klare Konturen. Auch der sowjetische Vorstoß in der Berliner Frage gehört in diesen weiteren Zusammenhang.

Wenn auch für ein „großes Disengagement", zu dem der Abzug der amerikanischen und sowjetischen Truppen aus Europa gehören würde, die Voraussetzungen fehlen, so sind noch nicht alle praktischen Möglichkeiten örtlich und funktional begrenzter Sicherungsvereinbarungen erschöpft, die sich in den formalen Rahmen der westlichen Vorschläge einfügen ließen. Immer häufiger taucht in diesem Zusammenhang der Gedanke auf, die Organisation der Vereinten Nationen einzuschalten, um die Durchführung und Einhaltung solcher Vereinbarungen zu überwachen. Dieser Gedanke liegt um so näher, als es sich hier zunächst um Maßnahmen handeln würde, die unter Aufrechterhaltung der Sicherheitssysteme der NATO und des Warschauer Paktes der örtlichen Sicherung gegen Ueberraschungsangriffe und politische Infiltration und dem Schutz des Verkehrs über die Zonengrenzen und nach Berlin dienen würden. Der Einsatz von Beobachtergruppen der Vereinten Nationen für solche begrenzten Aufgaben — wie er auch im Mittleren Osten erfolgt ist — dürfte nicht mit der Schaffung einer Sanktionstruppe der Vereinten Nationen (vgl. hierzu den Beitrag von Karl Heinz *Kunzmann* in Europa-Archiv 12/1958, S. 10 811 bis 10 826) verwechselt werden. Er würde an den grundlegenden Sicherheitsproblemen nichts ändern und könnte sogar leicht die Oeffentlichkeit irreführen, wenn sie nicht rechtzeitig über den begrenzten Wert aller solchen Maßnahmen in einem nicht befriedeten und politisch gesicherten Raum aufgeklärt würde. Die Tür zum Disengagement würde damit nur um einen kleinen Spalt geöffnet, vielleicht gerade genug, um einen Lichtstrahl auf das eigentliche Problem fallen zu lassen: auf die Gestaltung eines freien Europa, mit dessen Existenz sich die Sowjetunion abfinden könnte.

Dreijährige Bilanz der Westeuropäischen Union

Von Dr. Per Fischer, Paris

ENTSTEHUNG UND GLIEDERUNG

Als am 30. August 1954 die französische Nationalversammlung den Vertrag über die Errichtung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) ablehnte, brach das kunstvoll errichtete Gerüst der europäischen Sicherheit zusammen. Die erste Regierung, die den Rückschlag überwand, war die britische. Sir Anthony *Eden*, damals Außenminister, begab sich auf eine Rundreise durch die Hauptstädte der Mitgliedstaaten der gescheiterten EVG, um eine Ersatzlösung vorzuschlagen. Worum ging es bei der Ersatzlösung?

Die EVG hatte ein doppeltes Ziel: erstens die Bundesrepublik an der westeuropäischen Verteidigung teilnehmen zu lassen, ohne der französischen Furcht vor einer unbegrenzten Aufrüstung Nahrung zu geben. Der dafür gewählte Weg war die Unterordnung aller nationalen Armeen — nicht nur der zukünftigen deutschen — unter einen gemeinsamen Oberbefehl. Zweitens sollte die Integration Europas vorwärtsgetrieben werden. Das erste Ziel wurde von Großbritannien geteilt, das zweite nicht; denn die britische Regierung war in jenen Jahren ebensowenig wie anläßlich der Verhandlungen über den Schumanplan bereit, sich einer supranationalen Behörde zu unterstellen. Sie hatte es deshalb abgelehnt, der EVG beizutreten, und lediglich in Gestalt des Atlantikpaktprotokolls eine Querverbindung gesucht. Das Fehlen Großbritanniens wurde wiederum zu einem Stein des Anstoßes in der französischen öffentlichen Meinung, die kaum verstand, daß Frankreich seine „Grande Armée" mit deutschen Truppen in einer gemeinsamen europäischen Armee vermischen sollte, während Großbritannien seine nationalen Streitkräfte behielt. Die politische Logik bedingte, daß erstens der Ansatzpunkt der Ersatzlösung unter Beteiligung Großbritanniens gesucht wurde, woraus sich zweitens ergab, daß die Lösung einen geringeren supranationalen Charakter aufweisen mußte als die EVG.

Theoretisch wäre es möglich gewesen, die Bundesrepublik durch einen gleichberechtigten Eintritt in den Nordatlantikpakt ihren Beitrag zu der westeuropäischen Verteidigung so wie jeden der übrigen Mitgliedstaaten leisten zu lassen. Abgesehen davon, daß dies der europäisch-politischen Komponente der EVG nicht entsprochen hätte, war der bedingungslose Eintritt in die NATO auch für Frankreich unannehmbar.

Die Alternative lautet deshalb in jenem September 1954: entweder unter Ausklammerung des europäischen Integrationszieles der Bundesrepublik einseitig innerhalb der NATO Beschränkungen zu diktieren — was politisch oder psychologisch für Deutschland ebenso unannehmbar gewesen wäre wie für die Vereinigten Staaten die gegenteilige Formel, allen NATO-Staaten Souveränitätsopfer

aufzuerlegen — oder Integrations- und Verteidigungsaufgaben sowie allgemeine Verpflichtungen zur Rüstungsbeschränkung einer europäischen Regionalorganisation im Rahmen der NATO zu übertragen. Aus diesen Ueberlegungen kommt es auf der Londoner Konferenz vom 28. September bis zum 3. Oktober 1954 (an der die sechs kontinentaleuropäischen Staaten, Großbritannien, die Vereinigten Staaten von Amerika und Kanada teilnehmen) zu der Ausarbeitung eines Mischsystems, durch das die Bundesrepublik einerseits Mitglied des Nordatlantikpakts wird, andererseits mit ihren kontinentaleuropäischen Nachbarn und Großbritannien die „Westeuropäische Union" mit politischer und militärischer Zielsetzung bildet, in der alle Mitglieder gewisse Souveränitätsverzichte, und die Bundesrepublik zusätzlich noch besondere Souveränitätsverzichte, auf sich nehmen[1]. Gleichzeitig wird das bisherige Besatzungsstatut aufgehoben, und als letztes, aber nicht unwichtiges Teilstück dieses Komplexes unterzeichnen Frankreich und Deutschland ein Abkommen über die Saar. Diese ineinander verzahnten Instrumente werden auf der Pariser Konferenz vom 23. Oktober 1954, an der die gleichen neun Staaten und zusätzlich zu ihnen die übrigen NATO-Mächte teilnehmen, verabschiedet und in den darauffolgenden Monaten ratifiziert[2].

Die neu entstandene Westeuropäische Union ist in der Geschichte der europäischen Nachkriegsverträge allerdings keine Unbekannte. Sie fußt auf dem Brüsseler Vertrag[3], der am 17. März 1948 zwischen Großbritannien, Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Luxemburg unterzeichnet worden war und der wiederum zum Vorläufer den Dünkirchener Vertrag[4] zwischen Großbritannien und Frankreich — die erste Nachkriegsallianz in Europa — hatte. Der Dünkirchener und der Brüsseler Vertrag waren beide formell zur Abwendung einer neuen deutschen Aggression geschlossen worden[5], obwohl ihre Autoren bei der Unterzeichnung sicherlich die Diskrepanz zwischen dem geschwächten Westeuropa und dem militärischen Potential der Sowjetunion im Auge hatten.

Der Brüsseler Vertrag enthielt darüber hinaus als erstes derartiges Instrument Klauseln über eine wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit, womit er als ein Vorläufer der späteren europäischen Integrationsverträge gekennzeichnet werden kann. Der Brüsseler Vertrag war seinerseits Vorläufer noch eines weiteren Vertragswerkes, das ohne ihn kaum denkbar gewesen wäre: des Nordatlantikvertrages[6]. Die Vereinigten Staaten von Amerika beriefen sich bei dem Abschluß dieses Vertrages ausdrücklich auf die schon bestehenden Bemühungen zur gemeinsamen Verteidigung im System des Brüsseler Vertrages.

Der ursprüngliche Text des Brüsseler Vertrages erfährt im Herbst 1954 naturgemäß eine Reihe von Aenderungen, um als Gefäß für die neue Westeuropäische Union dienen zu können. Die Verpflichtung der Präambel des Vertrages, nach der die vertragschließenden Parteien alle Maßnahmen treffen sollen, die im Falle der Wiederaufnahme einer deutschen Angriffspolitik als notwendig erachtet werden, wird ersetzt durch die neue Verpflichtung, „die Einheit Europas zu fördern und seiner fortschreitenden Integrierung Antrieb zu geben". Bundeskanzler Adenauer sagt in seiner Regierungserklärung vom 15. Dezember 1954 zu dieser Verpflichtung[7]:

„Die Westeuropäische Union ... wird den Ausgangspunkt und den festen Kern der künftigen europäischen Politik bilden. Gerade um einen solchen Kern zu schaffen, hat man sich in London und Paris nicht damit begnügt, die Bundesrepublik in den Nord-

atlantikpakt aufzunehmen und die europäische Verteidigung ausschließlich im Rahmen der NATO zu organisieren."

Als Instrument zur Verwirklichung dieser Verpflichtung wird an Stelle des urspünglichen Konsultativrates der neue Rat der Westeuropäischen Union gebildet, der laut Vertrag den Auftrag hat, „den Frieden und die Sicherheit zu festigen und die Einheit Europas zu fördern und seiner fortschreitenden Integrierung Antrieb zu geben" (Artikel VIII). Zu diesem Zweck erhält er gewisse Entscheidungsbefugnisse; er beschließt grundsätzlich einstimmig, wendet jedoch in Fragen der Rüstungskontrolle auch andere Abstimmungsverfahren an. In der Aufgabe des sonst üblichen Prinzips der Einstimmigkeit für Abstimmungen in internationalen Gremien sieht der SPD-Abgeordnete *Erler* als Berichterstatter des Bundestages[8] „einen Ansatzpunkt für den Uebergang von internationaler zu supranationaler Politik".

Mit diesen Bestimmungen ist der politischen Komponente Rechnung getragen. Die militärische Komponente betrifft in erster Linie die Beistandsverpflichtung und ferner die Rüstungsbeschränkungen. Der Vertrag legt die Höchststärke für die Truppen der Mitgliedstaaten der Westeuropäischen Union auf dem europäischen Festland fest und übernimmt dabei für die Bundesrepublik Deutschland die im EVG-Vertrag vorgesehene Ziffer von 12 Divisionen. Der Rat wird beauftragt, die Einhaltung dieser Höchstquoten alljährlich zu überwachen. Der Rat bestimmt auch die Stärke der bodenständigen nationalen Streitkräfte und der Polizeistreitkräfte und überwacht die Einhaltung dieser Ziffern[9]. Im Gegensatz zur NATO, deren Ziel es ist, ihre Mitgliedstaaten zur Leistung eines wachsenden Mindestbeitrages zur gemeinsamen Verteidigung zu ermuntern, ist es Ziel dieser Bestimmungen der Westeuropäischen Union, die Rüstungsbemühungen ihrer Mitgliedstaaten in einem Zustand des Gleichgewichts zu halten und die über die Höchstgrenzen hinausschießenden Maßnahmen der einen oder der anderen Regierung zu beschneiden. Zur Erhaltung des militärischen Gleichgewichts, so wie es sich im Jahre 1954 bietet, gehört ebenfalls, daß sich die Bundesrepublik in dem Vertrag verpflichtet, keinerlei Atomwaffen, chemische oder biologische Waffen herzustellen, und ferner auf die Produktion gewisser Waffentypen wie weitreichender und gelenkter Geschosse, Kriegsschiffe und Bombenflugzeuge für strategische Zwecke verzichtet.

Als Wachorgan setzt der Vertrag das „Amt für Rüstungskontrolle" ein, das erstens beauftragt ist, in allen Mitgliedstaaten auf dem Festland den jeweiligen Waffenbestand festzustellen und zu überprüfen, ob er nicht den Bedarf und damit die Höchstgrenze überschreitet, und zweitens in der Bundesrepublik darauf achtet, daß die Verpflichtung zur Nichtherstellung gewisser Waffen eingehalten wird.

Diesen Bestimmungen, die über den Inhalt klassischer Allianzen hinausgehen, stehen entsprechende Verpflichtungen gegenüber: Artikel V enthält eine automatische Beistandsklausel, laut derer im Falle eines bewaffneten Angriffs auf einen der Mitgliedstaaten die anderen „alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung leisten müssen". Im Gegensatz dazu bestimmt der Artikel 5 des Nordatlantikvertrages nur, daß im Falle eines Angriffs auf einen der Mitgliedstaaten jeder von den anderen „die Maßnahmen einschließlich der Anwendung von Waffengewalt trifft, die er für erforderlich

erachtet". Eine wesentliche Neuerung des Vertrages ist schließlich die britische Verpflichtung, auf dem Festland vier Divisionen und eine taktische Luftflotte zu stationieren. Mit dieser Bestimmung bindet Großbritannien zum ersten Male in Friedenszeiten Truppen auf dem Kontinent, trägt zur Erhaltung des Gleichgewichts zwischen Frankreich und Deutschland bei und gibt der automatischen Beistandsverpflichtung ihren reellen Inhalt. Als Entgelt wird Großbritannien aus dem Kontrollmechanismus ausgeklammert, dem nur seine Waffenbestände auf dem Festland unterliegen.

Um das Bild der Neuerungen abzurunden, sei noch auf zwei Institutionen hingewiesen: den Ständigen Rüstungsausschuß und die parlamentarische Versammlung. Der Ständige Rüstungsausschuß[9] geht auf Vorbilder innerhalb der EVG zurück, als eine integrierte Rüstungsproduktion geplant war. Mit dem Wegfall aller supranationalen Elemente bleibt auch auf dem Rüstungssektor nur ein zwischenstaatlich zusammengesetzter Ausschuß übrig, dessen Aufgabe es ist, Vereinbarungen zwischen allen Mitgliedstaaten oder einigen von ihnen über die Entwicklung, Standardisierung, Herstellung und Beschaffung von Waffen zu fördern.

Auf Initiative des damaligen belgischen Außenministers, Paul-Henri *Spaak*, beschließen die Außenminister, eine parlamentarische Versammlung einzusetzen, die aus den Abgeordneten der einzelnen Staaten in der Beratenden Versammlung des Europarats zusammengesetzt ist und der der Rat einmal jährlich Bericht über seine Tätigkeit gibt. Diese Versammlung soll die Kontrolle der öffentlichen Meinung gewährleisten.

DAS WIRKEN DER EINZELNEN ORGANE

Welche Arbeit haben die verschiedenen Organe der Westeuropäischen Union in den mehr als drei Jahren ihres Bestehens geleistet?

Der Rat der WEU

Ehe die Bilanz gezogen wird, muß festgehalten werden, daß die Mitgliedsregierungen der Westeuropäischen Union nicht eigene Gemeinschaftsorgane beigaben, wie sie etwa in der Kohle- und Stahlgemeinschaft vorhanden und in der Verteidigungsgemeinschaft sowie in der Politischen Gemeinschaft geplant waren. Höchstes Organ ist der Ministerrat, der trotz gewisser vertraglicher Besonderheiten nicht viel mehr darstellt als eine häufig tagende diplomatische Konferenz. Die europäische Nachkriegsgeschichte beweist, daß derartige zwischenstaatliche Ministerräte aus ihrer Struktur heraus nicht in der Lage sind, den ständigen Antrieb zur Erfüllung der Vorschriften eines Vertrages zu geben, so wie es ein Gemeinschaftsorgan — etwa die Hohe Behörde der Kohle- und Stahlgemeinschaft — vermag. Es kommt zu dieser strukturellen Schwäche hinzu, daß die Außenminister heutzutage durch ihre Belastung als „reisende Botschafter" kaum mehr in der Lage sind, allen ihren internationalen Verpflichtungen gerecht zu werden, und die jeweils weniger bedeutsamen Funktionen vernachlässigen.

Zur Entlastung der Außenminister kann der Rat deshalb in folgender Zusammensetzung tagen: die Botschafter der sechs kontinentaleuropäischen Mächte am Hofe von St. James und ein hoher Beamter des britischen Außenministeriums.

Ein Generalsekretariat steht dem Rat zur Verfügung, dessen Leiter, der belgische Botschafter Louis *Goffin*, die Sitzungen des Ständigen Rates präsidiert. Stellvertretender Generalsekretär ist Dr. H. *Böx* (Deutschland).

Der Rat hat sich auf Ministerebene in den ersten Jahren mehrmals, in den darauffolgenden Jahren zweimal jährlich versammelt, um die sich aus dem Vertrag ergebenden allgemeinen Pflichten zu erfüllen und gewisse zusätzliche Aufgaben zu erledigen, während er auf der Botschafterebene häufiger tagt. Zu den normalen Vertragsverpflichtungen gehört die jährliche Ueberprüfung der Truppenstärke der Mitgliedstaaten auf dem Kontinent, um festzustellen, daß kein Mitgliedstaat die Höchstgrenzen überschritten hat. Dieses ist bisher noch nie geschehen. Auf der anderen Seite hat sich der Rat mehrmals mit dem britischen Antrag befassen müssen, die vertragsmäßig niedergelegte Stärke der britischen Truppen auf dem Kontinent zu vermindern. Der Vertrag macht den Rückzug von der Zustimmung der Mehrheit der übrigen Mitglieder abhängig, es sei denn, Großbritannien kann folgende Gründe geltend machen: Notstand in den überseeischen Besitzungen oder aber eine zu starke Belastung der britischen Devisenbilanz durch die Unterhaltung dieser Truppen im Ausland.

Großbritannien berief sich auf die letztere Bestimmung im Jahre 1957, als es um Genehmigung bat, seine Truppenstärke von 77 000 Mann in Deutschland um 13 500 Mann zu verringern. Der Rat gab am 18. März 1957 seine Genehmigung[10]. Im Dezember 1957 erneuerte die britische Regierung unter Hinweis auf ihre Devisenbilanz die Forderung und erbat die Erlaubnis, 1958/59 weitere 8500 Mann zurückziehen zu dürfen. Auch diesem Antrag gab, nach unparteiischer Bestätigung der britischen Finanzschwierigkeiten durch ein NATO-Organ, der Rat trotz starker Bedenken einiger seiner Mitgliedstaaten schließlich am 29. Januar 1958 seine Zustimmung[11]. Die 1958 von der britischen Regierung erhobene Forderung auf den Rückzug von weiteren 10 000 Mann ist angesichts der Verbesserung der britischen Devisenbilanz am 17. Oktober 1958 aufgegeben worden.

Der Rat ließ ferner von Sachverständigengruppen die Ausführungskonventionen zum Vertrag erarbeiten, die in den einzelnen Artikeln vorgeschrieben sind.

Militärische Aufgaben hat der Rat nicht, da er nach einer Entscheidung noch aus den Tagen des alten Brüsseler Vertrags zur Vermeidung von Ueberschneidungen der NATO die Organisierung der Verteidigung überläßt. Zu seinen Aufgaben gehört jedoch die Diskussion politischer Direktiven als Grundlage der Strategie. Auf den Sitzungen des Rats findet stets eine Aussprache über die internationale Lage statt, wobei gemeinsame Richtlinien für die Behandlung gewisser internationaler Probleme festgelegt werden[12]. Der Rat behandelt auf der Botschafterebene ebenfalls die jeweiligen internationalen Ereignisse und pflegt beispielsweise alljährlich vor den Vollversammlungen der Vereinten Nationen eine Aussprache über die Tagesordnungspunkte aller Ausschüsse abzuhalten. Allerdings ist dieser Tätigkeit eine gewisse Grenze dadurch gesetzt, daß die Mitgliedsregierungen innerhalb der NATO vertreten sind und dort in wachsendem Maße die außenpolitischen Entscheidungen koordiniert werden. Eine Verdoppelung dieser Tätigkeit innerhalb der WEU erübrigt sich. Auf der anderen Seite ist es in manchen Fragen nützlich, wenn die sieben WEU-

Staaten ihre Haltung unter sich abklären, ehe die Diskussion in dem weit größeren Gremium der NATO beginnt.

Zu den normalen Aufgaben des Rates gehört schließlich die Ueberwachung der ihm nachgeordneten Organe, wie das Amt für Rüstungskontrolle und der Ständige Rüstungsausschuß sowie die Sachverständigenausschüsse, die auf sozialem und kulturellem Gebiet tätig sind. Das Wirken der WEU auf diesen Gebieten wird im einzelnen nachstehend behandelt.

Zuvor sei noch an eine Sonderaufgabe des Rates erinnert, die sich aus der Unterzeichnung des Saarabkommens zwischen Frankreich und der Bundesrepublik im Rahmen der Pariser Abkommen ergab[13]. Durch die Anwesenheit seiner Vertreter [14] im Saargebiet hat die Westeuropäische Union dazu verholfen, die schwierigen Monate des politischen Kampfes zu überbrücken, ohne daß es zu Zwischenfällen zwischen den beiden beteiligten Ländern gekommen ist. Noch heute ist im Saargebiet der von der WEU eingesetzte internationale Gerichtshof tätig, der angerufen werden kann, wenn jemand sich wegen seiner politischen Haltung vor, während und nach der Abstimmung benachteiligt fühlt.

Das Amt für Rüstungskontrolle

Einen bleibenderen Einfluß übt die Westeuropäische Union auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle[15] aus. Mit dem Amt ist zum ersten Male in der Geschichte der internationalen Abrüstungsanstrengungen ein Organ errichtet worden, das auf dem Gebiet mehrerer Staaten souverän die Handlungsweise der Regierungen nachprüfen kann. Kontrollen dieser Art sind bisher stets an der Ablehnung der Regierungen gescheitert, fremden Inspektoren, selbst wenn sie ein besonderes internationales Statut haben, Zugang zu ihren Depots und Rüstungsfabriken zu gewähren oder aber Einblick in die finanziellen und militärischen Unterlagen des Verteidigungsministeriums zu geben. Auf derartige Maßnahmen hatten sich die sieben WEU-Staaten bei der Unterzeichnung des Vertrages geeinigt, wobei Einzelheiten in zwei Protokollen zu dem Brüsseler Vertrag festgelegt wurden. Im Protokoll Nr. III werden Bestimmungen getroffen über das Verbot der Produktion gewisser Waffen in der Bundesrepublik. Anlage I zu Protokoll Nr. III enthält die Erklärung des Bundeskanzlers, nach der sich die Bundesrepublik verpflichtet, weder Atomwaffen noch chemische und biologische Waffen auf ihrem Gebiet herzustellen. Sie verzichtet ferner auf die Herstellung gewisser weitreichender und gelenkter Waffen, wobei für diese zweite Gruppe allerdings die Möglichkeit einer Aufhebung des Verbotes besteht, die in Artikel II von Protokoll III niedergelegt ist. Der Rat kann auf Grund einer Empfehlung des NATO-Oberbefehlshabers und eines entsprechenden Antrags der Bundesregierung mit Zweidrittelmehrheit Aenderungen oder Streichungen in dem Verzeichnis dieser Waffen vornehmen. Diese Prozedur ist kürzlich angewandt worden, als die Bundesrepublik um Genehmigung ersuchte[16], gelenkte Panzerabwehrgeschosse herstellen zu dürfen sowie ein Schulschiff von 5000 Tonnen zu bauen (Kriegsschiffe von mehr als 3000 Tonnen sind verboten).

Protokoll Nr. III enthält weiterhin einen Abschnitt, betitelt „Kontrollierte Rüstung", in dem Vorschriften über die Kontrolle bestimmter Waffenbestände der Streitkräfte aller Mitgliedstaaten auf dem Kontinent niedergelegt sind. Von Bedeutung ist besonders Artikel III, auf Grund dessen Staaten, die Atom-

waffen, biologische und chemische Waffen entwickeln dürfen, von dem Rat mit einfacher Stimmenmehrheit die Höhe der Bestände, die sie auf dem europäischen Festland unterhalten können, festsetzen lassen müssen. Dieser Artikel dürfte Bedeutung erhalten, sobald Frankreich das Versuchsstadium seiner Atomwaffen beendet hat und die Fertigung beginnt. Der Artikel betrifft die britische Atomwaffenproduktion nicht, da hier (wie in anderen Artikeln des Vertrages) die Einschränkung gemacht ist, daß es sich nur um Waffen „auf dem europäischen Festland" handelt. Dieser Teil des Protokolls III legt schließlich die Rüstungstypen fest, die auf dem Kontinent der Kontrolle unterliegen.

Protokoll Nr. IV zum Vertrag errichtet das Amt für Rüstungskontrolle, das dem Rat der WEU verantwortlich ist, und regelt Satzung, Aufgaben und Verfahren dieses Amtes. Das Amt brauchte naturgemäß einige Zeit, bis es seine eigentliche Kontrolltätigkeit beginnen konnte. Der Rat beschloß deshalb, daß das Jahr 1956 als ein Versuchsjahr gelten und die echte Kontrolle erst 1957 beginnen sollte. Für die der NATO unterstellten Streitkräfte arbeitet das Amt eng mit der NATO zusammen. Hinsichtlich der Streitkräfte für die bodenständige Verteidigung und der Polizeistreitkräfte sind bisher vom WEU-Rat noch keine Höchstgrenzen festgelegt worden, so daß das Amt im Augenblick gezwungen ist, die von den Regierungen angegebenen Zahlen als „angemessen" hinzunehmen. Das im Dezember 1957 abgeschlossene Abkommen[17] sieht aber vor, daß nach seiner Ratifizierung die Höchstgrenzen für diese Truppenarten und ihre Bewaffnung von dem Rat einstimmig festzulegen sind, und in diesem Fall wird es Aufgabe des Amtes sein, ihre Einhaltung zu überwachen.

Das Amt kontrolliert die von den Regierungen angegebenen Mengen von Waffenbeständen, die der Kontrolle unterliegen, durch Prüfung statistischer und haushaltsmäßiger Unterlagen, die ihm von den Regierungen und den SHAPE-Stäben vorgelegt werden müssen.

Eine Gegenkontrolle stellen die Inspektionen an Ort und Stelle dar, wobei das Amt beispielsweise 1957 19 Militärdepots und 7 Fabriken besichtigte. Sie dienen zur Feststellung, ob die von den Regierungen für das jeweilige Objekt angegebene Menge an Beständen den Tatsachen entspricht, was bisher stets der Fall gewesen ist. Bei den bisherigen Inspektionen handelte es sich allerdings nur um Uebungen, da der in dem Protokoll vorgesehene Rechtsschutz wirtschaftlicher Interessen noch nicht wirksam ist. Der Rat unterzeichnete im Dezember 1957 eine Konvention[18], die noch der Ratifizierung bedarf.

Die Kontrolle der Nichtproduktion gewisser Waffen in der Bundesrepublik wird ebenfalls durch stichprobenartige Inspektionen durchgeführt. Auch hierbei hat das Amt bisher keinerlei Verstöße festgestellt, es hat sich vielmehr in seinen Jahresberichten außerordentlich zufrieden über die Zusammenarbeit mit den deutschen Regierungsstellen geäußert.

Abschließend ist festzuhalten, daß der Direktor des Amtes, der italienische Admiral Emilio *Ferreri*, mit sehr viel Takt verstanden hat, ein Vertrauensverhältnis zwischen seinem Amt und den Regierungen, den Militärdienststellen und der Rüstungsindustrie herzustellen. Ohne eine solche Vertrauensbasis ist der Versuch einer Rüstungskontrolle über sieben Mitgliedstaaten so gut wie aussichtslos.

Der Ständige Rüstungsausschuß

Ist dem Amt für Rüstungskontrolle in seinem dreijährigen Bestehen einiger Erfolg beschieden gewesen, so gilt dies nicht in gleichem Maße für das zweite nachgeordnete Organ, den Ständigen Rüstungsausschuß[19]. Er besteht aus Delegierten der sieben Mitgliedstaaten. Als internationale Einheit ist ihm lediglich ein Sekretariat unter der Leitung des stellvertretenden WEU-Generalsekretärs Charles *Cristofini* (Frankreich) beigegeben.

Der Rüstungsausschuß hat sich bisher auf drei Gebieten betätigt, von denen das sogenannte Fertiggerät zuerst zu nennen ist. Die Produktionsnationen bieten den Nationen, die auf Einfuhren angewiesen sind, ihr Fertiggerät an. Mit dem Angebot verbindet sich ein Erfahrungsaustausch über technische Einzelheiten der jeweiligen Geräte. Die Liste der angebotenen Waffen ist sehr lang und geht von den einfachsten Waffen bis zu den komplizierten modernen ferngelenkten Geschossen. Auf dem Gebiet des Fertiggeräts ist aber weder eine Standardisierung noch eine gemeinsame Produktion möglich; deshalb ist es unbefriedigend. Das zweite Gebiet, auf dem sich der Ausschuß betätigte, betrifft die Forschung auf dem Gebiet neuer Waffen. Da die gemeinsame Forschung sowohl finanzielle als auch wissenschaftliche und technische Kräfte spart, war der Gedanke naheliegend, zwischen mehreren Nationen gemeinsame Forschungsvorhaben durchzuführen oder aber einer Nation in einer bestimmten Waffenart die Federführung zu übertragen. Der Ausschuß, in dem die jeweiligen Forschungsergebnisse ausgetauscht würden, könnte eine Funktion als „Clearing-Stelle“ erfüllen.

Das wichtigste Gebiet der Tätigkeit des Rüstungsausschusses ist schließlich die Definition und Produktion neuer Waffen. Europa ist gegenüber den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion weit im Rückstand. Man sollte deshalb annehmen, daß die sieben Staaten, zu denen die am stärksten industrialisierten Nationen Europas gehören, rasch zu einer Zusammenarbeit kamen. Leider ist dies nicht der Fall, wobei einerseits die technische Schwierigkeit der allgemein gültigen Definition neuer Waffen, andererseits die Furcht vor der Preisgabe militärischer und wirtschaftlicher Fertigungsgeheimnisse die Hauptverantwortung für den Zeitverlust tragen. Diese Geheimnisse spielen eine große Rolle in dem gesamten industriellen Leben einer Nation. Die Nation, die einen Vorsprung besitzt, wird deshalb zögern, ehe sie diesen Vorsprung verschenkt, um so mehr, wenn sie schwere finanzielle Opfer dafür gebracht hat.

Aus diesen hier skizzierten, tatsächlich komplexeren Gründen hat der Ständige Rüstungsausschuß bisher nur begrenzte Ergebnisse erzielt. Neben der Zusammenarbeit zwischen sieben Nationen, die er organisieren soll, sind gleichzeitig vertragliche Verabredungen zwischen zwei und drei dieser Nationen getroffen worden. Tatsächlich gibt es nirgends wohl eine größere Vielzahl von internationalen Ausschüssen wie in der Rüstungsproduktion, obwohl alle zwangsläufig unter den gleichen Schwierigkeiten leiden. Im April 1958 ist es den Verteidigungsministern der WEU-Staaten gelungen, eine prinzipielle Verabredung zu treffen, nach der in Zukunft der Ständige Rüstungsausschuß das Koordinierungsorgan ihrer Rüstungsvorhaben sein sollte. Allerdings ist mit diesem prinzipiellen Beschluß ebenfalls noch nicht viel erreicht worden; denn das wesentliche Problem liegt in der Verbindung mit den nordamerikanischen Partnern, die den WEU-Staaten gegenüber einen großen Rüstungsvorsprung besitzen. Wird diese Verbindung

innerhalb der NATO hergestellt (die ebenfalls Rüstungsproduktionsausschüsse besitzt), so besteht die Befürchtung, daß die spezifische Aufgabe des Rüstungsausschusses, eine europäische Produktionsgemeinschaft zu organisieren, verloren geht. Andererseits weigerten sich die Vereinigten Staaten bisher, Rüstungsfragen mit den europäischen Ländern außerhalb der NATO zu bearbeiten, obwohl ihre grundsätzliche Politik auf die Unterstützung europäischer Integrationsbemühungen gerichtet ist. Eine Angleichung der amerikanischen Haltung auf dem Rüstungssektor, die vom Verteidigungsministerium beeinflußt sein dürfte, an die Grundlinien der Politik des State Department muß deshalb erreicht werden, ehe der Rüstungsausschuß seiner Berufung gerecht werden kann.

Kulturelle und soziale Tätigkeit

Die Brüsseler Vertragsorganisation kann als Urzelle der europäischen multilateralen Zusammenarbeit auf sozialem und kulturellem Gebiet angesehen werden. Seit 1948 wurde hier der Versuch unternommen, gleichzeitig eine Reihe von Staaten auf gemeinsame soziale und kulturelle Nenner zu bringen — ein wesentlich anderes Unterfangen als die klassische Methode der bilateralen Zusammenarbeit. Bilaterale Verhandlungen bezwecken den Ausgleich von Interessen zwischen zwei Staaten, wobei sie oft von völlig sachfremden Konzessionen des einen Partners an den anderen beeinflußt werden. In multilateralen Verhandlungen muß ein gemeinsamer Nenner für eine Reihe von Staaten gefunden werden, wobei Konzessionen, die nichts mit dem Thema zu tun haben und aus zweiseitigem Verhältnis herrühren, keine Rolle spielen. Erfolge zu erreichen, ist damit zugleich leichter und schwerer.

Stand die Brüsseler Vertragsorganisation am Anfangspunkt der europäischen multilateralen Zusammenarbeit, so waren in den Jahren seit 1948 eine Reihe neuer Organisationen hinzugetreten, die sich sowohl auf kulturellem wie auf sozialem Gebiet betätigten. Eine Abgrenzung der Tätigkeit unter allen diesen Organisationen wurde notwendig[20]. (Unter internationalen Organisationen ist es unmöglich, einen Gesamtplan aufzustellen, in dem jeder Organisation eine eigene begrenzte Rolle zugewiesen wird; denn die Unterschiede in der Zusammensetzung lassen nicht zu, zentral eine Arbeitsteilung zu diktieren.)

Auf sozialem Gebiet ist seit der Gründung des Völkerbundes das Internationale Arbeitsamt in Genf in weltweitem Rahmen tätig, um das Arbeits- und Lebensniveau der Arbeiter zu heben. Im europäischen Rahmen bemühen sich der Europäische Wirtschaftsrat (OEEC) in Paris, der Europarat in Straßburg und schließlich die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)[21] und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) in Luxemburg und Brüssel. Zwischen ihnen besteht folgendes natürliche Gefälle: das Internationale Arbeitsamt umfaßt die größte Zahl von Staaten, ist aber deshalb gezwungen, den niedrigsten Nenner bei der Fixierung gemeinsamer Normen zu suchen. Der Europäische Wirtschaftsrat und der Europarat zählen die größte Anzahl europäischer Staaten zu ihren Mitgliedern, deren soziale Unterschiede — etwa zwischen der Türkei und Schweden — so groß sind, daß der Nenner, wenn auch höher als im Internationalen Arbeitsamt, trotzdem noch niedrig ist im Vergleich zu dem Niveau der hochindustrialisierten Nationen. Die Brüsseler Vertragsorganisation und die Westeuropäische Union als ihr Nachfolger bestehen aus Staaten, die auf sozialem

und arbeitsrechtlichem Gebiet sehr viel größere Aehnlichkeit aufweisen, um so mehr als sich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges in den früher sozial rückständigeren Ländern wie Frankreich und Italien ein starker Drang zur sozialen Gesetzgebung bemerkbar gemacht hat. Der Nenner, der zwischen diesen Staaten fixiert werden kann, liegt hoch und unterscheidet sich nur gering von den vorhandenen Normen in dem einen und dem anderen Land. Das gleiche gilt für die Gemeinschaften der sechs kontinentaleuropäischen Staaten mit dem Unterschied, daß Großbritannien als eines der hochindustrialisierten Länder Westeuropas mit fortgeschrittener Arbeitsgesetzgebung nicht daran teilnimmt.

Auf dem kulturellen Gebiet ist das Gefälle ganz ähnlich: Die UNESCO vertritt die weltweite Zusammenarbeit mit einem zwangsläufig geringen Grad an Integration, der Europarat faßt mit wenigen Ausnahmen die Gesamtzahl der westeuropäischen Staaten bei ebenfalls schwächerem Grad der Integration zusammen, die Westeuropäische Union besteht aus den kulturell ähnlichsten Staaten Westeuropas, und das gleiche gilt für die Gemeinschaften der Sechs, obwohl dort kulturelle Zusammenarbeit bisher nur eine geringe Rolle spielte[21].

Aus diesen Gegebenheiten ist eine selbstverständliche Arbeitsteilung entstanden: Die Westeuropäische Union als kleinste Gruppierung spielt die Rolle eines Laboratoriums, in dem neue Vorschläge zur multilateralen Zusammenarbeit eingebracht, auf ihren Wert überprüft und verwirklicht werden können. Eignet sich eine Idee zu multilateraler Zusammenarbeit zwischen sieben Staaten, so kann sie auf die nächsthöhere Ebene projiziert und dort ebenfalls verwirklicht werden, selbst wenn bei diesem Prozeß einige Integrationsgrade abgestrichen werden müssen. Eignet sich eine Idee nicht, so schadet es nichts, wenn sie in dem kleinen Rahmen der Sieben ausprobiert worden ist; Kosten und Mühe sind dort geringer als in einem größeren Kreis. Diese Rollenverteilung zwischen den Organisationen auf sozialem und kulturellem Gebiet hat sich in den vergangenen Jahren bewährt: Die WEU hat Pionieraufgaben übernommen, und sie hat bei Erfüllung dieser Aufgaben beispielgebend für die weiträumigeren Organisationen wirken können; in erster Linie für den Europarat, der als politischer Rahmen der europäischen Zusammenarbeit gelten kann.

Der Rat der Westeuropäischen Union hat über die Tätigkeit auf kulturellem Gebiet gesagt[22], sie habe der internationalen Zusammenarbeit im Rahmen größerer Organisationen einen neuen Schwung gegeben, da die Existenz einer homogenen Gruppe im Schoße dieser Organisationen stimulierend wirke. Ueber die Arbeiten des Sozialausschusses der WEU sagte der Rat[23], daß sie zum Teil die ersten ihrer Art und ihre Ergebnisse deshalb sehr nützlich für andere internationale Organisationen, wie die OEEC, Euratom, das Internationale Arbeitsamt, die Weltgesundheitsorganisation, die Internationale Atomenergieorganisation und die wissenschaftlichen Ausschüsse der Vereinten Nationen, gewesen seien.

Es versteht sich, daß die Sitzungen der Ausschüsse der Westeuropäischen Union jeweils von Beobachtern der anderen Organisationen, und insbesondere des Internationalen Arbeitsamtes, der UNESCO und des Europarates besucht werden, ebenso ist es umgekehrt der Fall. Eine weitere Garantie für die Verzahnung zwischen ihnen liegt in der Personengleichheit der nationalen Vertreter in den Ausschüssen der genannten Organisationen.

Die Brüsseler Vertragsorganisation hatte als Arbeitsmethode die periodische Zusammenkunft der Abteilungsleiter der zuständigen Ministerien verfügt und mit Hilfe dieser Zusammenkünfte eine ansehnliche Zahl von Konventionen ausgearbeitet, die die soziale und kulturelle Zusammenarbeit regeln. Mit der Bildung der Westeuropäischen Union galt es zunächst, diese Konventionen auf die beiden neuen Mitglieder Italien und die Bundesrepublik auszudehnen, um dann zu Sieben weitere Fortschritte zu erzielen. Vierzehn Sachverständigenausschüsse und Unterausschüsse stehen der sozialen Direktion zur Verfügung, die so weit auseinanderliegende Gebiete wie Austausch von Arbeitskräften, Harmonisierung der Sozialgesetzgebung, Hygiene in Industriewerken, öffentliche Gesundheitspflege, sanitären Schutz gegen Atomenergie, Kontrolle von Lebensmitteln — um nur einige zu nennen — behandeln.

Die Kulturabteilung verfügt ebenfalls über eine Reihe von Sachverständigenausschüssen, die folgende Aufgaben haben: Zusammenarbeit zwischen den europäischen Universitäten, Organisation von Konferenzen der Rektoren (von denen die erste mit großem Erfolg 1955 in Cambridge stattfand, die nächste in Dijon im Jahre 1959 stattfinden wird), Veröffentlichung von Berichten über den Austausch von Studenten, Fernsehaustausch, Austausch von Beamten aller Arten, Angleichung der Verwaltungsmaßnahmen usw.

Die Versammlung

Die Versammlung ist im Vertrag nur sehr kurz erwähnt; Artikel IX besagt: „Der Rat der WEU erstattet einer Versammlung, die aus Vertretern der Brüsseler Vertragsmächte bei der Beratenden Versammlung des Europarats besteht, jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit, insbesondere über die Rüstungskontrolle." Die Versammlung konstituierte sich am 5. Juli 1955 im Europahaus in Straßburg. Sie hat es sich seither zur Gewohnheit gemacht, kurz vor oder kurz nach den Sitzungen der Beratenden Versammlung des Europarates zu tagen, um ihren Abgeordneten nicht die Last einer doppelten Reise aufzuerlegen. Sie hat jedoch von dieser Regel eine Ausnahme gemacht, als sie im Juli und Dezember 1958, unabhängig von der Sitzung der Beratenden Versammlung, Tagungen in Paris abhielt[24]. In verhältnismäßig kurzer Zeit beendete sie ihre Organisation. Als Neuerung in der europäischen parlamentarischen Geschichte hatte der Rat unter seinem damaligen Präsidenten, Paul-Henri *Spaak*, dem heutigen NATO-Generalsekretär, es den Parlamentariern überlassen, ihr Statut und ihre Arbeitsmethoden festzulegen, während dies im Falle der Beratenden Versammlung des Europarates und der Gemeinsamen Versammlung der EGKS Sache der Diplomaten gewesen war. Die WEU-Versammlung gründete ein Organisationskomitee, das innerhalb von drei Monaten unter dem Vorsitz des holländischen Abgeordneten *van der Goes van Naters* eine Charta der Versammlung — ihr Statut — und eine Geschäftsordnung vorlegte. Die beiden Texte wurden im Oktober 1955 verabschiedet und machten die Versammlung arbeitsbereit.

Rechte und Pflichten

Die „Magna Charta" der Versammlung sagt über die Kompetenz der Versammlung aus (Artikel I a), daß „sie die parlamentarische Funktion ausübt, die sich aus der Anwendung des Brüsseler Vertrages ergibt". In diesem Rahmen ist sie befugt, über jedes Thema zu debattieren. Die Parlamentarier haben damit

die sparsame Vertragsbestimmung zu ihren Gunsten ausgeweitet, die lediglich bestimmte, daß die Versammlung einen Jahresbericht des Rates diskutiert. Die Versammlung besteht aus 89 Abgeordneten, von denen sich jeder bei Abwesenheit von einem Stellvertreter ersetzen lassen kann.

Die Versammlung verabschiedet Empfehlungen, die sie dem Rat zur Beschlußfassung übermittelt. Sie ist also, genauso wie die Beratende Versammlung des Europarates, im Prinzip beratend. Sie diskutiert und beantwortet die Berichte, die der Rat ihr über seine eigene Tätigkeit sowie über die Tätigkeit des Amtes für Rüstungskontrolle und seiner übrigen Organe vorlegt. Sie hat darüber hinaus auch ein Initiativrecht. Ferner äußert sie sich zu Themen, in denen die Beratende Versammlung des Europarates ihre Meinung erbittet; im Mai 1957 und im Januar 1958 ersuchte die Beratende Versammlung sie um ihre Meinung zu dem Rapacki-Plan und dem Versuchsstop für Nuklearexplosionen, da sie sich selber in militärischen Fragen nicht für kompetent hielt.

Neben dem Recht, Empfehlungen und Entschließungen anzunehmen, hat die Versammlung ein der nationalen Praxis entnommenes Recht zu Mißtrauensanträgen. Das Wort „Mißtrauensantrag“ ist allerdings in der Charta nicht enthalten, da die Regierungen es ablehnten, sondern der Artikel V (h) besagt, daß zehn Abgeordnete schriftlich einen Antrag zur Ablehnung des Berichtes des Rates oder eines Teiles des Berichtes einbringen können. Immerhin ist hier die Anfangsstufe einer europäischen parlamentarischen Zensur verwirklicht. Die WEU-Versammlung teilt dieses Recht mit dem Europäischen Parlament, während die Beratende Versammlung des Europarates es nicht besitzt. Seine Bedeutung liegt darin, daß die Versammlung über ihre beratende Funktion hinaus eine politische Sanktion über den Rat verhängen kann. Im Mai 1957[25] sollte sie zum ersten Male zur Anwendung kommen: Als der Rat der WEU mitteilte, daß er die Genehmigung zum Rückzug eines Teiles der britischen Truppen vom Kontinent gegeben hatte, brachten zehn Abgeordnete einen Antrag ein, in dem sie die Entscheidung des Rates mißbilligten. Eine außerordentlich lebhafte Debatte entspann sich, wobei die britischen Abgeordneten versuchten, die Annahme des Antrags zu verhindern, der, wenn er Großbritannien auch nicht am Rückzug der Truppen gehindert hätte, doch zumindest einer moralischen Verurteilung gleichgekommen wäre. Der Antrag wurde jedoch nicht von der notwendigen absoluten Mehrheit angenommen und verfiel. (Er vereinigte auf sich nur die einfache Mehrheit der Abgeordneten.)

Zur Vorbereitung ihrer Arbeit hat die Versammlung vier Ausschüsse geschaffen: den Ausschuß für Verteidigungs- und Rüstungsfragen, den Ausschuß für Allgemeine Angelegenheiten, den Ausschuß für Budgetfragen und Verwaltung, den Ausschuß für Geschäftsordnung und Immunitäten. Mit Genehmigung des Rates kann die Versammlung auch Untersuchungsausschüsse einsetzen, wobei sie von dieser Möglichkeit im Juli 1958[26] zum ersten Male Gebrauch gemacht hat, als sie den Rat aufforderte, ihr zu gestatten, einen Ausschuß zur Untersuchung der Hindernisse auf dem Wege zur gemeinsamen Rüstungsproduktion einzusetzen. Der Rat hat bisher auf diese Empfehlung nicht geantwortet.

Ebenso wie in der Frage des Mißtrauensantrags ist es auch der Versammlung auf dem Gebiet der Budget-Kontrolle gelungen, mehr Rechte zugestanden zu

bekommen als etwa die Beratende Versammlung des Europarats. Wenn sie auch nicht so autonom ist wie die nationalen Parlamente, so ist es ihr doch gestattet, selbst ihren Budgetvoranschlag auszuarbeiten und die Mittel nach Zuweisung durch den Rat zu verwalten. Die Versammlung hat ferner das Recht, das Jahresbudget der Regierungsorgane der Westeuropäischen Union zu überprüfen und ihre Meinung dazu auszusprechen.

Beweis ihrer Autonomie ist schließlich ihr eigenes Generalsekretariat. Die Trennung der Gewalten zwischen Legislative und Exekutive ist durchgeführt. Neben dem Generalsekretär für den Rat und die ihm unterstehenden Organe steht ein Direktor für die Versammlungsdienste — Greffier genannt, zur Zeit der belgische Senatsdirektor *Humblet* —, dessen Sitz in Paris ist. Er ist dem Präsidium der Versammlung verantwortlich.

Seit 1956 hat die Versammlung eine Reihe von Entschließungen und Empfehlungen angenommen, aus denen sich gewisse Grundlinien ihrer politischen Konzeption ableiten lassen. Getreu ihrer Entstehungsgeschichte und ihrer Charta hat die Versammlung sich auf zwei Gebieten betätigt: Ueberwachung der Verteidigungsanstrengungen durch ihren Verteidigungsausschuß und Fortführung der europäischen Integration durch den Ausschuß für Allgemeine Angelegenheiten.

Der Ausschuß für Verteidigungs- und Rüstungsfragen

Die Versammlung ist das einzige europäische Parlament, das bevollmächtigt ist, die Verteidigungsfähigkeit Europas zu überprüfen. Sie ergänzt in dieser Hinsicht die Verantwortung der nationalen Parlamente. Der Verteidigungsausschuß legt zu jeder Sitzung der Versammlung einen Bericht über den Stand der europäischen Sicherheit[27] vor, dessen Berichterstatter, der holländische Oberst J. J. *Fens*, inzwischen für die Güte seiner Informationen und seiner Vorschläge einen gewissen Ruf erworben hat. In diesem Bericht wird Buch geführt über die Maßnahmen der Mitgliedstaaten, getrennt oder gemeinsam, um ihre Sicherheit und die Erfüllung der WEU-Beistandsklauseln und der NATO-Klauseln zu gewährleisten. Dabei hat sich in all den Jahren ergeben, daß die Maßnahmen der Regierungen nicht der Forderung einer gesicherten Verteidigung entsprechen. Der Verteidigungsausschuß hat seit dem Oktober 1956[28] gegen die Tendenz protestiert, strategischen und taktischen Atomwaffen immer mehr die Aufgaben zuzuweisen, die bisher von konventionellen Waffen und Truppen erfüllt wurden. Er warnte vor der Gefahr, daß die allzu große Abhängigkeit von atomaren Waffen die Mitgliedstaaten im Falle eines Angriffs vor die Frage stellen würde, entweder den globalen Krieg auszulösen oder aber zu kapitulieren. So wichtig nach Ansicht des Verteidigungsausschusses die atomaren Waffen auch sind und so wenig sie aus dem Feld der Rüstung ausgeschlossen werden können, so sehr gilt es gleichzeitig, auch auf dem konventionellen Gebiet gerüstet zu bleiben, um die Verantwortung für den Einsatz von atomaren Waffen der Gegenseite aufzubürden.

Die Frage, wer im Ernstfalle die Entscheidung über den Einsatz der strategischen Atomwaffen in der Hand halten würde, hat die Versammlung ebenfalls sehr eingehend beschäftigt. Während die Truppen der NATO-Mächte unter dem NATO-Oberbefehlshaber integriert sind, gilt das gleiche nicht für die strategischen atomaren Waffen, obwohl ihre kriegsentscheidende Bedeutung immer

wieder unterstrichen wird. Die strategischen Atomwaffen unterstehen entweder dem amerikanischen Präsidenten oder dem britischen Premierminister. In dem Augenblick, in dem sich Frankreich anschickt, ebenfalls Atommacht zu werden, hat der Ausschuß im Juli 1958[29] auf die Gefahr des nuklearen Chaos hingewiesen: jede Atommacht behält sich das Recht vor, selbst über den Einsatz ihrer Waffen zu entscheiden, obwohl der Einsatz einer einzigen dieser Waffen alle übrigen Staaten in den Krieg mit hineinziehen würde. Die Versammlung hat deshalb vorgeschlagen[30], daß die strategische Atomwaffe baldmöglichst in die Allianz integriert und ihre Verwendung von einem Beschluß aller Mächte abhängig gemacht wird.

Der Ausschuß wünschte ferner, das gleiche Prinzip auf die taktische Verwendung von Atomwaffen angewandt zu sehen[31], d. h. der erste taktische Einsatz von Waffen mit atomaren Sprengkörpern soll von einer gemeinsamen politischen Entscheidung der Mitglieder der Allianz abhängig gemacht werden. Das Motiv der aus diesen Ueberlegungen hervorgegangenen Empfehlung[32] lag in der Befürchtung, daß weder der militärische Befehlshaber im Feld im Falle eines gegnerischen Angriffes im Besitze aller Faktoren sein könnte, die einen Einsatz atomarer Waffen rechtfertigen, und diese Waffen mit ihrer kriegserweiternden Wirkung deshalb zur Unzeit einsetzen könnte, noch selbst der NATO-Oberbefehlshaber ohne politische Anleitung das Objekt bestimmen könnte, zu dessen Schutz durch den Einsatz atomarer Sprengkörper das Risiko eines weltweiten Krieges gerechtfertigt wäre. Um Zeitverluste bei einer politischen Entscheidung zu vermeiden, schlug die Versammlung vor, dem Oberbefehlshaber sollten von den Mitgliedsregierungen Richtlinien an die Hand gegeben werden, die ihm im Falle eines massiven Großangriffs die sofortige Verwendung dieser Waffen gestatten, in anderen Fällen Verhaltungsmaßregeln vorschreiben.

Eine stärkere Integration fordert die Versammlung ebenfalls für die Rüstungsproduktion. (Britische Munition soll beispielsweise aus italienischen Gewehren verschossen werden können — dieses Ziel stellte einer ihrer Abgeordneten auf.) Als nach dem Erscheinen des ersten „Sputniks" am Weltfirmament die NATO-Mächte eine Gipfelkonferenz einberiefen, forderte der Ausschuß die WEU-Mächte auf, den Vorschlag zu machen, daß die sieben WEU-Staaten zur Entlastung der Vereinigten Staaten einen Teil der Rüstungsproduktion für die Allianz übernehmen sollten[33]. Er ergänzte diese Aufforderung später durch den Vorschlag[34], zwischen der NATO und der WEU sollte eine Arbeitsteilung vorgenommen werden zwischen den Waffen, die, für den Bedarf aller NATO-Mitglieder geeignet, auf der NATO-Ebene definiert und hergestellt werden sollten, und jenen, die einem spezifisch europäischen Bedürfnis entsprechen und deshalb innerhalb der WEU erarbeitet werden müßten. Für die letzteren soll der Ständige Rüstungsausschuß allein maßgebend sein unter Hinzuziehung amerikanischer und kanadischer Fachleute.

Ausschuß für Allgemeine Angelegenheiten

Zur Förderung der europäischen Integration auf politischem sowie sozialem und kulturellem Gebiet hat die Versammlung ihren Ausschuß für Allgemeine Angelegenheiten eingesetzt. Er unterstützt den Rat in seiner sozialen und kulturellen Tätigkeit.

Besondere Sorgfalt hat der Ausschuß dem Zusammenhang zwischen den Gemeinschaften der sechs kontinentaleuropäischen Staaten und Großbritannien gewidmet. In seiner politischen Sicht stellt die Westeuropäische Union das Band zwischen den Gemeinschaften der „Sechs" und dem außerhalb bleibenden britischen Mitglied dar; sie ist verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, daß zwischen diesen beiden Polen keine Spannungen entstehen, beide über die Interessen und Ziele des anderen informiert sind und beide innerhalb der WEU ein nützliches Organ zur Konsultierung finden. Der Ausschuß hat deshalb immer wieder dem WEU-Rat vorgeschlagen[35], seine politischen Konsultationen zu vertiefen.

ABSCHLIESSENDE BEMERKUNG

Internationale Organisationen sind wie Kinder: sie entwickeln sich oft anders, als es den Eltern bei der Geburt vorschweben mag. Die Westeuropäische Union ist in einem Augenblick geschaffen worden, als die europäische Integration kompromittiert schien. Der Rettungsanker, den Sir Anthony *Eden* auswarf, erwies sich als haltbar; er konnte die Krise, die durch die Ablehnung der EVG entstand, überbrücken. Die britische Vaterschaft, die Zusicherung der britischen Regierung, Truppen auf dem Kontinent zu stationieren, die Klausel, nach der die WEU die Integration Europas fördern sollte — all dies schien zu beweisen, daß an Stelle der Gruppe der sechs kontinentaleuropäischen Staaten nun zumindest auf dem Sektor der Verteidigung und der damit zusammenhängenden Sachgebiete eine Gemeinschaft von sieben Staaten entstehen würde. Leider hat sich diese Hoffnung bisher nicht bewahrheitet. Großbritannien hat sich nicht der WEU bedient, um sich der Gruppe der „Sechs" zu nähern und an deren Integration teilzunehmen; es hat ferner in den vergangenen Jahren begonnen, seine Truppen auf dem Kontinent zu verringern. Aber Großbritannien ist keineswegs allein für den Mangel an Aktivität der WEU verantwortlich: Frankreich ist immer stärker von seinen nordafrikanischen Problemen in Anspruch genommen worden. Die übrigen Mächte haben es trotz Ansätzen an genügendem politischem Willen fehlen lassen. Die in der WEU liegenden Möglichkeiten sind nie voll ausgeschöpft worden.

Die potentielle Zukunftsaufgabe, die die WEU beim Abschluß eines europäischen Sicherheitspaktes zwischen Ost und West hätte übernehmen können, hat sich ebenfalls nicht materialisiert. Bei Vertragsunterzeichnung hatten alle beteiligten Regierungen auf die Rolle hingewiesen, die die Westeuropäische Union in diesem Falle spielen könnte[36], und es ist bedauerlich, daß seit Beginn der neuen Serie von Abrüstungsverhandlungen zwischen Ost und West kein konkreter Vorschlag dieser Art gemacht worden ist.

Das Problem lautet: Kann in den Bestimmungen der WEU der Schlüssel zu der Formel gefunden werden, die an die Stelle des Rüstungswettlaufs in Europa ein durch Verhandlungen festgelegtes Rüstungsgleichgewicht zwischen Ost und West und ein Netz von politischen Garantien setzt, wodurch einerseits die militärische Verteidigungsfähigkeit gewahrt bleibt, andererseits die Entspannung eingeleitet wird? Der Ausgangspunkt zur Suche nach einer solchen Formel sind die Bestimmungen der Westeuropäischen Union über die Begrenzung der Rüstungen ihrer Mitgliedstaaten und die Kontrolle dieser Begrenzung. In dem Vertragswerk ist im Gegensatz zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft

diesem Aspekt eine größere Bedeutung zugewiesen worden als dem Aspekt der militärischen Integration, die wesentlich der NATO überlassen worden ist — ohne daß die NATO allerdings angesichts ihrer großen Mitgliederzahl sehr viele Ergebnisse hätte erreichen können. Die praktische Anwendung der Bestimmungen der Westeuropäischen Union in den vergangenen Jahren hat einen Schatz von Erfahrungen erbracht, der in der Geschichte internationaler Rüstungsverhandlungen einzigartig ist. Die Westeuropäische Union könnte auf Grund dieser Erfahrungen in den Kontrollapparat ähnlicher Bestimmungen innerhalb eines West-Ost-Sicherheitspaktes eingebaut werden. Darüber hinaus könnte ihr Anliegen[37], den Rüstungsstand ihrer Mitgliedstaaten in einem ausgewogenen Gleichgewicht zueinander zu halten, auf die Mitglieder eines derartigen Sicherheitspaktes ausgedehnt werden, und zwar in doppelter Hinsicht: ihr Rüstungsniveau könnte ebenso untereinander als gegenüber den Mitgliedern der WEU ausbalanciert werden. Von besonderer Bedeutung wäre dabei die Festlegung des Rüstungsniveaus des wiedervereinigten Deutschland, dessen Höhe sowohl für die osteuropäischen wie für die westeuropäischen Nachbarn ausschlaggebend sein dürfte.

Wenn die NATO durch die Verankerung der Sicherheit der westeuropäischen Staaten im amerikanischen strategischen Abschreckungspotential auch weiterhin selbstverständlich unerläßlich wäre, könnte die Westeuropäische Union unter diesem Schild in stärkerer Weise als bisher die Rolle des Schwertes übernehmen; die Truppen ihrer Mitgliedstaaten müßten in der Lage sein, begrenzte, und zwar besonders konventionelle Angriffe auf ihr Territorium zurückzuschlagen. Die im WEU-Vertrag vorgesehene Beschränkung dieses Schwertes müßte gleichzeitig ihre Ausbalancierung in einer entsprechenden Beschränkung der Stärke der osteuropäischen Truppen finden, die in erster Linie von den osteuropäischen Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes und nicht von der Sowjetunion gestellt werden müßten. Die Verankerung dieses östlichen Schwertes ergäbe sich wiederum in dem strategischen Abschreckungspotential der Sowjetunion. Durch den beiderseitigen Besitz einer übergroßen Anzahl von A- und H-Bomben und Raketen besteht ohnehin zwischen den Weltmächten ein natürliches Gleichgewicht.

Die wesentlichen Schwierigkeiten dieser Ueberlegungen liegen auf der Hand: in der westlichen Welt tragen die Vereinigten Staaten heute nicht nur die Last der Abschreckungswaffen, sondern sie unterhalten auch in Westeuropa die größte Landstreitmacht. Die im WEU-Vertrag genannte Maximaltruppenstärke der westeuropäischen Mitglieder ist trotz größter Anstrengungen bisher von keinem erreicht worden. Solange es den westeuropäischen Staaten nicht gelingt, ihrerseits stärkere Rüstungsanstrengungen, insbesondere auf konventionellem Gebiet, zu unternehmen, ist an eine Rollenverteilung zwischen NATO und WEU in der geschilderten Form nicht zu denken. Das gleiche gilt für das östliche Gegenüber: die sowjetrussischen Divisionen in den osteuropäischen Staaten stellen heute noch die stärkste konventionelle Streitmacht dar, auf die die Sowjetunion offensichtlich großen Wert legt, da im Augenblick eines nuklearen Gleichgewichts ihre konventionelle Ueberlegenheit wieder zum Ausschlag kommt. Ueberdies spielt das zweifellos vorhandene Mißtrauen gegenüber den Satellitenarmeen eine gewisse Rolle. Nun ist es jedoch keineswegs so, daß die beiden Weltmächte neben ihrer Aufgabe, die Abschreckungswaffen zu unterhalten, nicht auch gewisse untereinander ausbalancierte Truppenverbände im europäischen Gebiet stationieren sollten. Es wäre

sogar notwendig, daß dies der Fall ist; denn andernfalls wäre keiner der beteiligten Staaten zu einem Uebereinkommen bereit. Auf der anderen Seite ist zu erwarten, daß einige der europäischen Nationen früher oder später in den Besitz von strategischen Abschreckungswaffen gelangen wollen — Großbritannien hat diesen Stand bereits erreicht, und Frankreich ist auf dem Wege dazu —, so daß die sonst allzu starke Abhängigkeit von den Atommächten wiederum gemildert wäre. Ein europäischer Sicherheitspakt dieser Art müßte seinerseits in ein weltweites Abrüstungsabkommen eingebettet werden, das besonders die Atomrüstung betrifft.

Die zweite Schwierigkeit ist genauso offensichtlich: wird diese Formel die Sowjetunion bestimmen, die deutsche Wiedervereinigung zuzulassen? Ist dies nicht der Fall, so birgt sie die Gefahr in sich, durch ein vertraglich fixiertes Gleichgewicht dem „status quo“ am Eisernen Vorhang eine „de jure“-Anerkennung zu verschaffen[38].

Solange diese Schwierigkeiten nicht gelöst worden sind, wird die WEU ihren augenblicklichen Tätigkeitsbereich kaum vergrößern. Ihre Bedeutung liegt heute darin, daß sie im Gegensatz zum NATO-Vertrag eine stärkere Beistandspflicht kennt und überdies eine Lebensdauer von 50 Jahren besitzt. Die Mitgliedstaaten werden diese Garantien nicht aufgeben wollen, selbst wenn sie oft den Anschein geben, nicht zu wissen, womit sie die Organisation beschäftigen können, bis die Garantien einmal in Anspruch genommen werden müßten: gelegentliche politische Konsultationen, Rüstungsstandardisierung, Rüstungskontrolle, Soziales und Kulturelles genügen nicht, um das Lebenslicht einer europäischen Organisation hell leuchten zu lassen.

ANMERKUNGEN

1) Vgl. hierzu die Schlußakte der Londoner Neunmächtekonferenz vom 3. Oktober 1954 in Europa-Archiv 20/1954, S. 6978—6987, sowie die Abschnitte „Die Abmachungen von London und Paris“ und „Die Problematik der Westeuropäischen Union“ in: „Die internationale Politik 1955“, Jahrbuch des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München 1958, S. 172—179 und S. 300—303.

2) Vgl. hierzu die einschlägigen Dokumente in Europa-Archiv 21/1954, S. 7020—7722; 23/1954, S. 7127—7139; 24/1954, S. 7171—7181.

3) Vgl. hierzu die Beiträge „Die Vorgeschichte des Brüsseler Fünfmächtepaktes“ und „Die Entstehung des Westblocks“ in Europa-Archiv 1/1949, S. 1755—1767, und 2/1949, S. 1810—1822, sowie den Wortlaut des Vertrages in Europa-Archiv, April 1948, S. 1263 bis 1264.

4. März 1947) in Europa-Archiv, Juni 1947, S. 635—638.
Dünkirchen“ (mit Wortlaut des Vertrages vom
4) Vgl. hierzu den Beitrag „Der Vertrag von

5) Vgl. hierzu auch den Beitrag „Definition des Angreifers und Beistandsverpflichtungen in den europäischen Verträgen der Nachkriegszeit“ in Europa-Archiv 6/1949, S. 1977 bis 1984.

6) Vgl. den Wortlaut des Vertrages in Europa-Archiv 8/1949, S. 2071—2073. Vgl. hierzu auch die Beitragsreihe „Schumanplan und Atlantikpakt“ in Europa-Archiv 13/1950, S. 3147—3158; 21/1950, S. 3464—3474; 22/1950, S. 3503—3514; und 10—11/1951, S. 3961 bis 3976, sowie die Beitragsreihe „Atlantikpakt und Europäische Verteidigungsgemeinschaft“ in Europa-Archiv 1/1952, S. 4613—4626; 5/1952, S. 4745—4762; und 13—14/1952, S. 5020—5040.

7) Siehe „Verhandlungen des Deutschen Bundestages“, 2. Wahlperiode 1953, Stenographische Berichte, Band 22, 61. Sitzung, Bonn, Mittwoch, den 15. Dezember 1954, S. 3124.

8) Siehe „Verhandlungen des Deutschen Bundestages“, 2. Wahlperiode 1953, Anlagen zu den Stenographischen Berichten, Band 34, Drucksache 1200.

9) Vgl. hierzu den Beitrag von Eberhard *Menzel* „Die Rüstungskontrolle der Westeuropäischen Union und das NATO-System“ in Europa-Archiv 8/1957, S. 9767—9776.

10) Siehe den Zusatzbericht zum Zweiten Jahresbericht des Rates an die Versammlung

in: Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Actes Officiels, Documents de Séance, Dokument Nr. 51 vom 19. April 1957.

[11]) Siehe den Dritten Jahresbericht des Rates an die Versammlung. Dokument Nr. 79 vom 21. Februar 1958, Teil IV.

[12]) Siehe z. B. das Kommuniqué der Sitzung des Rates vom 5. März 1958 in Europa-Archiv 7/1958, S. 7923.

[13]) Siehe Europa-Archiv 11—12/1955, S. 7923.

[14]) Siehe den Ersten Jahresbericht des Rates an die Versammlung. Dokument Nr. 4, Kapitel IV, und den Zweiten Jahresbericht des Rates an die Versammlung. Dokument Nr. 10 vom 23. März 1956, Kapitel V.

[15]) Vgl. hierzu den Bericht von Hans Joachim *Heiser* „Die Tätigkeit des Ständigen Rüstungsausschusses und des Rüstungskontrollamtes der Westeuropäischen Union" in Europa-Archiv 19/1956, S. 9213—9216.

[16]) Siehe den Zusatz zum Dritten Jahresbericht des Rates an die Versammlung. Dokument Nr. 89 vom 6. Juni 1958, sowie Dokument Nr. 101 vom 27. 10. 58.

[17]) Siehe Zweiter Jahresbericht des Rates an die Versammlung. Dokument Nr. 79 vom 21. Februar 1958, Anhang III.

[18]) Siehe Dritter Jahresbericht des Rates an die Versammlung. Dokument Nr. 79, Anhang IV.

[19]) Siehe hierzu Europa-Archiv 19/1956, S. 9213.

[20]) Vgl. dazu „Der Europarat als politischer Rahmen der europäischen kulturellen Zusammenarbeit" in Europa-Archiv 21/1954, S. 6995 bis 7002.

[21]) Es sei daran erinnert, daß die besondere Aufgabenstellung des EGKS und der EWG sowie der europäischen Atomgemeinschaft gerade auf sozialem, zum Teil auch auf kulturellem Gebiet Verpflichtungen mit sich bringt, die über den Rahmen der traditionellen multilateralen Zusammenarbeit zwischen souveränen Staaten hinausgehen.

[22]) Siehe hierzu Dokument Nr. 65 vom 26. September 1948 und Dokument Nr. 79 vom 21. Februar 1958.

[23]) Vgl. Anmerkung 22. Siehe hierzu auch den Beitrag „Die Sozialarbeit der Brüsseler Paktmächte im Rahmen einer europäischen Sozialpolitik" in Europa-Archiv 21/1953, S. 6057 bis 6064.

[24]) Siehe *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 112, S. 1289, und Nr. 124, S. 1309, sowie Nr. 237, Seite 2351; s. a. „Die Versammlung der Westeuropäischen Union", Informationsbroschüre, herausgegeben von dem Sekretariat der Versammlung.

[25]) Siehe Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Actes Officiels, Troisième Session, Première Partie, Mai 1957. Procès-verbaux, Compte rendu des débats.

[26]) Siehe Assemblée de l'Union de L'Europe Occidentale, Actes Officiels, Quatrième Session Ordinaire, Première Partie, Juillet 1958. Procès-verbaux, Compte rendu des débats.

[27]) Dokumente Nr. 28 vom 4. Oktober 1956, 38 vom 27. März 1957, 64 vom 21. September 1957 und 87 vom 2. Juni 1958.

[28]) Dokument Nr. 28 vom 4. Oktober 1956.

[29]) Dokument Nr. 87 vom 2. Juni 1958.

[30]) Empfehlung Nr. 23.

[31]) Dok. 105 vom 8. 12. 58.

[32]) Empfehlung Nr. 28.

[33]) Vgl. hierzu den Abschnitt „Der Ständige Rüstungsausschuß" auf S. 54.

[34]) Dok. 106 vom 8. 12. 58, Empfehlung Nr. 29.

[35]) Empfehlung Nr. 11.

[36]) Siehe u. a. das Schreiben von Bundeskanzler *Adenauer* an Ministerpräsident *Bulganin* vom 21. Juli 1956 (Europa-Archiv 17/1956, S. 9152); Bundesaußenminister *von Brentano* im Bundestag am 28. Juni 1956 (*Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 18 vom 29. Juni 1956); Ministerpräsident *Mendès-France* vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen (Official Records of the General Assembly, 9th Session, 21 September — 17 December 1954, New York, S. 283 ff.)

[37]) Siehe dazu den Beitrag von Curt *Gasteyger* „Der Atlantikpakt und das Problem der europäischen Sicherheit" in Europa-Archiv 7/1958, S. 10 639, und das Kapitel „Die Wandlungen der Weltpolitik im Jahre 1955" in „Die internationale Politik 1955", Jahrbuch des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München 1958, S. 773 ff.

[38]) Außenminister *Dulles* hat die sowjetische Regierung kürzlich betont auf die Ansatzpunkte hingewiesen, die zur Absicherung des Risikos einer deutschen Wiedervereinigung in der Westeuropäischen Union neben anderen Organisationen liegen. Auf seiner Pressekonferenz vom 14. Januar 1959, anläßlich des Besuches von *Mikojan*, sagte er nach Ablehnung einer Neutralisierung Deutschlands, der beste Weg zur Wiedervereinigung läge in der Einbettung Gesamtdeutschlands in ein europäisches Staatensystem, das eine unabhängige, aggressive, nationalistische Aktion Deutschlands unmöglich machen würde. Diese grundlegende amerikanische Philosophie habe nach dem Scheitern der EVG in der Bildung der Westeuropäischen Union, dem Eintritt der Bundesrepublik in die NATO, der Integrierung ihrer Streitkräfte und der europäischen wirtschaftlichen Vereinigung ihren Niederschlag gefunden.

Die britische Haltung zum „Disengagement" seit der Suez- und Ungarnkrise

Von J. W. Brügel

Unser Versuch, der Bedeutung des Koexistenzgedankens für den Bereich der britischen Außenpolitik auf den Grund zu kommen[1], wurde mit dem Zeitpunkt abgeschlossen, in dem der Suez-Konflikt die Erwägungen über Möglichkeiten eines Waffenstillstands oder Friedensschlusses im Kalten Krieg zeitweilig zum Verstummen brachte. Die blutige Niederwerfung des ungarischen Volksaufstandes durch sowjetische Truppen ließ dann in Großbritannien zunächst bei Regierung und Opposition die Hoffnungen auf ein Uebereinkommen zwischen West und Ost auf den Nullpunkt sinken. Aber bald kamen aus Kreisen der parlamentarischen Opposition Vorschläge für eine Initiative zur Ueberwindung des toten Punktes, der in den Beziehungen zwischen West und Ost eingetreten war. Sie knüpften an den Projekten an[2], für die sich das englische Wort „Disengagement" auch im deutschen Sprachbereich einbürgerte.

Der scheinbare Widerspruch einer neuen Initiative für praktische Koexistenzpolitik unter dem unmittelbaren Eindruck eines der stärksten antiwestlichen Affronts der Moskauer Politik erklärt sich aus der politischen Situation jener Tage. Die unblutige Wandlung in Polen hatte so wie die kurze Epoche ungarischer Freiheit aller Welt offenbart, daß die Völker Osteuropas in der Zurückziehung der Sowjettruppen und der Neutralisierung ihrer Länder ihr unmittelbares Ziel sahen. Sie würden — so hoffte man — in dieser Einstellung bestärkt werden und zu einer Loslösung aus dem Sowjetblock innerlich eher bereit sein, falls ihnen gleichzeitig die — in diesem Zusammenhang nicht auf ihre Intensität und objektive Berechtigung zu prüfende — Angst vor einem neuen deutschen Militarismus genommen würde. Man geht wohl nicht fehl, wenn man vor allem diese Erwägungen, die den Blick mehr auf Warschau, Budapest und Prag als auf Moskau richten, hinter den Gedankengängen vermutet, die damals zur Formulierung der Disengagement-Vorschläge geführt haben. Dafür spricht, daß der Vorstoß nach dieser Richtung nicht von jenem Flügel der Labour Party kam, der kritiklos und unter allen Umständen nach einer Einigung mit der Sowjetunion ruft, sondern von Hugh *Gaitskell*, der in der Schärfe seiner Kritik am sowjetischen Vorgehen in Ungarn kaum von irgend jemandem übertroffen wurde.

GAITSKELLS ERSTE VORSCHLÄGE

Die Diskussion der Möglichkeiten eines Disengagements kam auf der Pariser Tagung der Parlamentarier der NATO-Länder Ende November 1956 erneut in Gang. Zeitungsberichten zufolge[3] hat Gaitskell dort gesagt, daß er zwar immer ein Gegner des Gedankens der Neutralisierung Deutschlands gewesen sei, es

aber für zeitgemäß halte, die Möglichkeit einer neutralisierten Zone in Europa ins Auge zu fassen, die nicht nur Deutschland, sondern vielleicht auch einige der Satellitenländer einschließen könnte. In der der Entwicklung in Ungarn gewidmeten Unterhausdebatte vom 19. Dezember 1956[4] konkretisierte Gaitskell seinen Vorschlag. Am gleichen Tage — noch vor der Unterhausdebatte — hatte der Labour-Abgeordnete Denis *Healey* den gleichen Gedanken in der Tageszeitung *News Chronicle* entwickelt. Er tauchte zugleich auch im Leitartikel der *Times* auf. Gaitskell unternahm seinen Vorstoß am Ende einer von Empörung über die sowjetische Intervention in Ungarn erfüllten Rede. Er meinte, daß der Volksaufstand gegen die kommunistische Herrschaft die Lage in Osteuropa für Moskau erschwert habe und es nicht ausgeschlossen sei, daß man dort bereit wäre, neue Vorschläge zu erwägen, die man früher rundweg abgelehnt hätte. Gaitskell machte deutlich, daß er nicht namens seiner Partei sprach, als er fortfuhr:

„Das ist der Grund, warum einige von uns vorschlagen — wir verlangen natürlich nicht eine sofortige Antwort (der Regierung) —, das Problem von einem neuen Gesichtspunkt anzusehen. Es scheint uns, daß der Gedanke einer breiten neutralen Zone, die durch einen Sicherheitspakt garantiert wäre und aus der sowohl auf der russischen als auch auf unserer Seite die Streitkräfte abgezogen würden, etwas ist, was bedeutsame Möglichkeiten erschließt, zwei Dinge gleichzeitig zu erreichen: die Freiheit der Völker in den Satellitenländern und die Sicherheit dieses Teiles Europas."

In seiner Antwort reagierte Außenminister Selwyn *Lloyd* nur in ganz allgemeinen Wendungen auf die Vorschläge des Führers der Opposition[5]:

„Ich glaube, daß die Bestimmung des Zeitpunkts für jede Initiative der jeweiligen Regierung in Besprechung mit den Verbündeten überlassen bleiben muß."

Im Unterhaus hatte Gaitskell vermieden, darauf hinzuweisen, daß sein Vorschlag eine Weiterführung des „Eden-Plans" vom Juli 1955 war[6], der eine „Verdünnung" der militärischen Streitkräfte auf beiden Seiten der durch Deutschland laufenden Demarkationslinie vorgesehen hatte[7]. Als er Anfang Januar 1957 seine Gedanken vor einer amerikanischen Hörerschaft (an der Harvard-Universität) weiterspann, hielt er es für angezeigt, auf diesen „unverdächtigen" Ursprung ausdrücklich hinzuweisen[8]:

„Es scheint mir, daß der Pfad, dem man folgen sollte, eine Ausdehnung des Eden-Plans von 1955 ist. Damals wurde eine Zurücknahme der Truppen von der Grenze zwischen Ost- und Westdeutschland vorgeschlagen, wodurch Deutschland zu einer Zone ohne fremde Truppen würde. Wäre es nicht möglich, das Gebiet einer solchen Zone zu erweitern, bis sie, sagen wir, ganz Deutschland, Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn sowie, wenn möglich, Rumänien und Bulgarien umfaßt? Es könnte sich um einen stufenweisen, auf einen längeren Zeitraum verteilten Abzug handeln. Er müßte ebenso kontrolliert werden wie der Umfang und Charakter der eigenen Streitkräfte, die man den fraglichen Ländern zugestanden hat ... Im Anfang wäre es ratsam, die Bündnisverträge unberührt zu lassen. NATO und der Warschauer Pakt könnten zu Beginn bestehen bleiben, doch ist es zweifelhaft, ob das lang anhalten kann, wenn die fremden Truppen abziehen. Die Russen könnten die Erwägung des Plans ablehnen, falls nicht von Anbeginn auf beiden Seiten Neutralisierung vorgesehen ist. Sie würden sicher annehmen, daß die Satellitenländer Neutralität für sich wünschen, und sie würden daher sicherstellen wollen, daß auch Deutschland neutral ist. Ich glaube, daß man dieses Risiko auf sich nehmen kann."

Gaitskell fügte hinzu, daß die amerikanischen Truppen in den Beneluxländern, Frankreich und Großbritannien verbleiben sollten. In ähnlichem Sinne, aber mit stärkerer Unterstreichung der Bedeutung der Wiedervereinigung Deutschlands und der Notwendigkeit, den Völkern Osteuropas eine Hoffnung zu geben, sprach Gaitskell zwei Monate später in Berlin[9]. (Die Möglichkeit der Einbeziehung Rumäniens und Bulgariens in eine neutrale Zone hatte er inzwischen fallengelassen.)

Die Unterhausdiskussion (vom 1. April 1957) über die Ergebnisse der Konferenz von Bermuda — der ersten Besprechung zwischen *Eisenhower* und dem neuen britischen Regierungschef, *Macmillan,* nach der Unterbrechung, die die anglo-amerikanische Zusammenarbeit durch den Suez-Konflikt erfahren hatte — benützte *Gaitskell* dazu, um von der Regierung eine Stellungnahme zu seinen Vorschlägen zu verlangen, deren Erfolgsmöglichkeiten er aber jetzt sehr skeptisch beurteilte[10]:

„Es ist zwar unwahrscheinlich, daß die Russen in diesem Augenblick eine positive Antwort geben, aber die Regierung sollte das Ziel nicht aus dem Auge verlieren und den Völkern dieser Länder eine gewisse Hoffnung und das Gefühl geben, daß sie nicht vergessen sind.“

Hier stieß Gaitskell zum ersten Male auf das eindeutige Nein der konservativen Regierung, bei dem es bisher geblieben ist. Außenminister Selwyn *Lloyd* sagte kurzerhand[11], der Gaitskell-Plan (er gebrauchte diesen Ausdruck) bedeute das Ende der NATO und der Pariser Verträge. Es handle sich mehr um „ein Stück psychologischer Kriegführung“ als um eine reale Möglichkeit, doch würde sich der Plan für den Westen schädlicher auswirken als für den Osten. Als Gaitskell demgegenüber feststellte, daß für ihn der Fortbestand der NATO und das Verbleiben amerikanischer Truppen in Europa eine unerläßliche Vorbedingung seien, antwortete Selwyn Lloyd, daß man sich dann auf eine sowjetische Ablehnung seines Planes gefaßt machen müsse.

Mit diesen Argumenten setzte sich Gaitskell auseinander, als er kurz darauf, am 2. Mai 1957, seine Vorschläge in der Beratenden Versammlung des Europarats in Straßburg zu propagieren suchte[12]: Eine Verwirklichung seiner Absichten würde viel eher zum Vorteil des Westens als des Ostens ausschlagen. Zwar könne es zutreffen, führte er aus, daß Moskau heute nicht bereit sei, auf derartige Vorschläge einzugehen. Sie hätten aber im Augenblick einen gewissen Propagandawert, was eine spätere Regelung auf diesen Grundlagen nicht ausschließe.

Inzwischen hatten Gaitskells Ideen im Lande einige, wenn auch vorsichtige publizistische Unterstützung gefunden. In Anknüpfung an eine Diskussion im Rahmen der Deutsch-Englischen Gesellschaft in Königswinter, bei der die Labour-Abgeordneten Alfred *Robens* und Denis *Healey* als zusätzliches Argument zugunsten des Gaitskell-Plans die Gefahr angeführt hatten, daß im Falle einer Volkserhebung in der deutschen Sowjetzone von der Bundeswehr nicht erwartet werden könne, daß sie müßig zuschaue[13], sprach sich der *Manchester Guardian* dafür aus, Moskau auf die Probe zu stellen[14]. Die *Times* wieder nahm das Erscheinen von Gaitskells Vorträgen an der Harvard-Universität in Buchform zum Anlaß, um ähnliche Gedankengänge zu formulieren[15]:

„Etwas dieser Art bietet den einzigen Weg vorwärts in Europa. Es wird von den Russen nicht sofort angenommen werden. Es kann einige Jahre dauern, ehe eine Einigung erzielt wird. Aber eine solche, einen russischen Abzug aus Osteuropa bringende

Lösung hat offenkundige Vorteile. Sie muß durch westliche Initiative wachgehalten werden."

Noch hatte aber nicht einmal die Labour Party sich Gaitskells Vorschläge offiziell zu eigen gemacht. Sein weltpolitisches Referat auf dem Wiener Kongreß der Sozialistischen Internationale im Juli 1957[16] — in dem er die Bedeutung der NATO besonders betonte, die Anwesenheit amerikanischer Truppen in Europa für unerläßlich hielt und die Notwendigkeit der Zustimmung der Bundesrepublik unterstrich — fand keinen Niederschlag in der politischen Resolution dieser Tagung. Auch die Jahreskonferenz der Labour Party in Brighton im Oktober 1957, deren außenpolitische Debatte sich fast ganz auf die Frage der Wasserstoffbombe konzentrierte, zog den Plan nicht in Erwägung[17]. Erst gegen Ende 1957 kam die Auseinandersetzung um das Konzept des Disengagement in Großbritannien richtig in Fluß.

Im Unterhaus wurde das Problem nochmals bei der Debatte über die Pariser Tagung des NATO-Rates am 20. Dezember 1957 erörtert[18]. Selwyn *Lloyd* verwies zur Verstärkung seiner früheren Argumente darauf, daß es im Zeitalter von Raketen mit einer Reichweite von mehr als 1500 Meilen unmöglich sei, ein Disengagement so durchzuführen, wie es sich im Zeitalter der herkömmlichen Waffen hätte verwirklichen lassen. Aneurin *Bevan*, der der Hauptsprecher der Labour-Fraktion war (Gaitskell war damals in Indien), gebrauchte, um die Möglichkeit einer Einigung mit Moskau über Disengagement-Pläne zu beweisen, das Argument, angesichts der Entwicklung der Waffentechnik bestehe ungeachtet aller sonstigen Gegensätze zwischen West und Ost das allen gemeinsame Interesse, einem Krieg vorzubeugen, der eine Katastrophe für alle wäre. Seine Parteifreunde hätten sich in der Vergangenheit bemüht, Chruschtschow diese Tatsache begreiflich zu machen; nun habe sich *Bulganin* diese Ueberzeugung zu eigen gemacht[19]. Premierminister *Macmillan* erwiderte, daß eine solche Einsicht auf der Sowjetseite nur das Ergebnis der westlichen politischen Strategie sei: „weil wir dazu gesehen haben, daß ein Krieg die sowjetischen Ambitionen nicht begünstigt".[20]

DER VORSTOSS VON DENIS HEALEY

Kurz bevor George F. *Kennan* im britischen Rundfunk seine aufsehenerregenden Vorträge begann[21] und darin Vorstellungen entwickelte, die sich weitgehend mit den Gedankengängen Gaitskells deckten[22], hatte Denis *Healey* in einem Vortrag in London (30. Oktober 1957) dem Gedanken der Schaffung einer neutralen Zone in Mitteleuropa den bis dahin konkretesten Ausdruck gegeben[23]. Wir haben gesehen, daß Healey diesen Gedanken seit Dezember 1956 verfolgte. Vorher war er seit seinem Eintritt ins Unterhaus im Jahre 1952 vor allem als konsequenter Warner vor Konzessionen an die Sowjetunion aufgetreten[24]. Auch zur Zeit, als noch die Europäische Verteidigungsgemeinschaft im Vordergrund der Erwägungen stand, setzte er sich für die gleichberechtigte Zulassung der Bundesrepublik Deutschland zur NATO ein — mit Argumenten, die sich wie eine Polemik gegen spätere Disengagement-Vorschläge lesen[25]:

„Keine Konstruktion, die Amerika ausschließt, wird stark genug sein, Deutschland zu behalten — oder Rußland außerhalb zu halten."

In einem Vortrag in London am 18. Oktober 1956[26] war er der Ansicht entgegengetreten, daß jede Einigung mit der Sowjetunion annehmbar wäre, solange sie nicht an das Rüstungsgleichgewicht rühre:

„Jede Form von Disengagement in Deutschland, die die relative Sicherheit der beiden Seiten unverändert läßt, muß unweigerlich die absolute Sicherheit beider Teile vermindern — besonders in einer Zeit, in der es schwieriger ist, die ‚Grauheit‘ eines ‚grauen Gebietes‘ durch Drohungen mit atomarer Vergeltung zu erhalten... Die hauptsächlichste Kriegsgefahr besteht jetzt in der Möglichkeit, daß die eine oder die andere Seite eine falsche Spekulation darüber anstellt, daß der Gegenspieler einem örtlichen Vormarsch in einem ‚grauen Gebiet‘ keinen Widerstand leisten werde. Das Gegenüberstehen (confrontation) von amerikanischen und russischen Landstreitkräften am Eisernen Vorhang ist die beste Garantie gegen ein solches Risiko, zumindest in Europa.“

Im Rahmen des Deutsch-Englischen Gesprächs 1956 in Königswinter[27] vertrat Healey den Standpunkt, daß „es keinen anderen Weg gibt, auf dem Deutschland die Wiedervereinigung erlangen und die Sicherheit behalten kann, als durch Mitgliedschaft in einem großen internationalen Bündnis“.

In seinem Londoner Vortrag vom Oktober 1957[28] ging nun Healey von der These aus, daß eine Aenderung des status quo in Europa eine größere Stabilität sichern würde. Sie sei nur im Wege von Verhandlungen mit der Sowjetunion zu erreichen, an deren Ende beiderseitige Konzessionen stehen müßten. Konkret bedeute das den Abzug der Truppen von beiden Seiten des Eisernen Vorhangs mit gegenseitigen Ueberwachungsmaßnahmen, mit anderen Worten, die Neutralisierung wenigstens Mitteleuropas. Früher habe der Westen freie Wahlen in Osteuropa zur Vorbedingung jeder Einigung gemacht, doch scheine ein solches Verlangen nicht mehr unerläßlich zu sein. Hierin unterschied sich Healey von Gaitskell. Die Ereignisse in Polen und Ungarn hätten bewiesen, daß die kommunistischen Parteien im Falle des Abzugs der sowjetischen Armee aufhören würden, passive Werkzeuge der Sowjetpolitik zu sein. Die neutrale Zone müsse beide Teile Deutschlands, Polen, die Tschechoslowakei, Ungarn „und so viele andere Staaten, als man durch Verhandlungen hereinbringen kann“, umfassen: „Vielleicht könnte man z. B. Dänemark im Austausch mit Rumänien hereinbringen.“ Die in die Zone eingeschlossenen Länder sollten keine Kernwaffen, aber konventionelle Streitkräfte und Waffen zur Verteidigung besitzen dürfen. Gegenseitige Ueberwachungsmöglichkeiten mit Hilfe von Radar und Luftinspektion wären vorzusehen. Verletzungen der Neutralität sollten nicht mit einem totalen Vernichtungskrieg mit Kernwaffen, sondern mit einem „begrenzten Atomkrieg“ bestraft werden. Healey sah die Gefahr, daß der sowjetische Partner sein Ziel der Schwächung und Spaltung des Westens durch Scheinverhandlungen oder durch das endlose Hinausziehen von Verhandlungen erreichen könnte. Aber seiner Meinung nach verlangte gerade diese Gefahr, daß der Westen sich auf ein gemeinsames Vorgehen einige und nicht die Initiative der Gegenseite abwarte. Diejenigen, die seine Vorschläge ablehnten, hätten die Pflicht, eine mindestens ebenbürtige Alternative auszuarbeiten.

EIN GEGENSTOSS AUS DEM KONSERVATIVEN LAGER

Healey stieß auf entschiedene Ablehnung in einem Leitartikel des konservativen *Daily Telegraph* vom 2. Januar 1958. Dort wurde festgestellt, er übersehe

den entscheidenden Faktor, daß die Sowjetunion ohne weiteres in lange und dem oberflächlichen Betrachter aussichtsreich scheinende Verhandlungen eintreten könne, die in Wirklichkeit zu keinem Ergebnis führen würden. Das könnte bei der öffentlichen Meinung im Westen ein falsches Gefühl der Sicherheit erzeugen. Healey hätte darauf mit dem Hinweis antworten können, daß er dieses Risiko ja ausdrücklich anerkannt habe. In seiner Antwort[29] beschränkte er sich auf den Hinweis, daß der status quo noch viel größere Gefahren in sich berge. Damit hatte er auch das naheliegende Argument abgelehnt, daß keine Initiative einer schlechten vorzuziehen sei.

Kurz darauf gab Peregrine *Worsthorne,* politischer Redakteur des *Daily Telegraph,* eine Broschüre heraus, die als Antwort vor allem auf Healeys Ausführungen anzusehen ist[30]. Worsthorne zeigte sich unbeeindruckt von dem Argument, West und Ost hätten ein gemeinsames Interesse an der Entspannung, weil beide Teile sich der verheerenden Folgen eines Krieges bewußt seien. Wer so argumentiere, sei in Gefahr, in den alten Fehler zu verfallen, „daß Dinge, die uns entscheidend scheinen, auch ihnen entscheidend scheinen müssen". Für den Westen sei der Friede ein Ziel an sich, für die Sowjetunion nur eine andere Form des Kampfes. Man könne sich also nur fragen, ob der Westen nach eventuellen Verhandlungen besser in der Lage sein werde, den Kampf fortzuführen, als vorher. Am Falle Korea suchte Worsthorne zu zeigen, daß ein Auseinanderrücken der Machtblöcke viel eher einen kriegerischen Zusammenstoß auslösen kann als der gegenwärtige Zustand in Europa[31]. Wer sich auf Aeußerungen *Chruschtschows* über eine Bereitwilligkeit zum Abzug der sowjetischen Truppen[32] stütze, habe diese mißverstanden:

„Bulganin und Chruschtschow haben es beide ganz klargemacht, daß ihre Vorstellung von Disengagement keine Aenderung im politischen status quo in Osteuropa einschließt. Mit anderen Worten: sie beabsichtigen keinen Rückzug der Truppen unter Bedingungen, die dazu führen würden, daß Ostdeutschland und die Satelliten ihre Freiheit zurückgewinnen."

Weiter führte Worsthorne aus, ein Abzug der sowjetischen Truppen ohne vorhergegangene oder gleichzeitige freie Wahlen müsse nicht unbedingt ein Ende des Kommunismus in den geräumten Ländern bedeuten. Ihre Wirtschaft wäre weiter an Moskau gekettet, die kommunistischen Parteien würden immer noch die einzigen organisierten Machtzentren sein. „Der Abzug der Roten Armee könnte sie eher stärken als schwächen, weil sie in der Lage wären, in der Pose von Freiheitsbringern aufzutreten." Falls sich später Opposition zeigte, wäre das der beste Vorwand, sowjetische Hilfe gegen angebliche westliche Sabotage ins Land zu rufen. Es sei also sehr fraglich, ob ein Disengagement Osteuropa dauernde Freiheit bringen könne. Das Ausscheiden der Bundesrepublik aus der NATO müsse außerdem ansteckende Wirkung haben: warum sollte ein Land weiter die Bündnisverpflichtungen auf sich nehmen, wenn es sehe, daß man als Glied einer neutralen Zone „everything for nothing" bekommen könne? Worsthorne kam dann zu der Schlußfolgerung:

„Wir müssen fortfahren, der Sowjetunion Vorschläge zu machen, die einem Rußland gerecht erscheinen müßten, das nicht gezwungen wäre, von uns das Aergste zu befürchten, weil es uns das Aergste zufügen will. Nur wenn die Sowjetunion sich in der Lage sieht, solche Vorschläge anzunehmen, können wir der Ueberzeugung sein, daß sie den Rahmen einer internationalen Weltordnung akzeptiert hat."

MACMILLANS VORSCHLAG FÜR EINEN NICHTANGRIFFSPAKT

Zu der Initiative von *Gaitskell* und *Healey* und den Vorträgen *Kennans,* die ein ungewöhnlich starkes Echo fanden, war inzwischen noch der „Rapacki-Plan" in seiner ursprünglichen und in seiner ersten revidierten Form getreten[33]. Premierminister *Macmillan* scheint das Bedürfnis nach einer Gegeninitiative empfunden zu haben, als er — am Vorabend einer Reise nach Indien (4. Januar 1958) — im Rundfunk sprach, um die Notwendigkeit zu erklären, in Großbritannien Abschußrampen für amerikanische Raketen zu bauen. Gerade weil es um die Ankündigung einer Verstärkung der Verteidigungsanlagen ging, sah er sich vielleicht veranlaßt, den Gedanken eines Nichtangriffspaktes zwischen Ost und West wieder in die Debatte zu werfen[34]:

„Wir könnten mit einem feierlichen Nichtangriffspakt anfangen. Das ist früher auch schon geschehen. Es kann nicht schaden. Es könnte nützen."

Die unfreundliche amerikanische Reaktion auf diesen Vorschlag führte zwei Tage später zu dem ungewöhnlichen Schritt, daß das Foreign Office eine Erklärung abgab, durch die Macmillans Bemerkungen abgeschwächt, wenn nicht widerrufen wurden[35]:

„Was der Premierminister wirklich sagte, war, daß wir fortfahren müssen, für ein Uebereinkommen zu arbeiten, dem Taten folgen... Wenn es der Erzielung eines solchen Uebereinkommens förderlich wäre, einen Nichtangriffspakt zu besitzen, würde die britische Regierung annehmen, daß ein solcher Pakt zur Vervollständigung des Uebereinkommens von Nutzen sein könnte."

Womöglich noch einen Schritt weiter in dem Bemühen, seinen Vorschlag schleunigst zu begraben, ging *Macmillan* selbst in seinem Antwortschreiben an *Bulganin* vom 16. Januar 1958.[36] Hier suchte er auch dem Einwand zu begegnen, daß die Charta der Vereinten Nationen ohnehin alle Wesenszüge eines Nichtangriffspakts trage:

„Ich kann Ihnen höchst feierlich die Versicherung geben, daß die britische Regierung niemals eine Angriffshandlung gegen die Sowjetunion begehen noch an einer solchen teilnehmen oder eine solche dulden würde. Das war der Zweck meines Hinweises im Rundfunk am 4. Januar auf einen Nichtangriffspakt. Diese Konzeption steckt ja schon in der Charta der Vereinten Nationen. Nichtsdestoweniger wiederhole ich die Zusicherung jetzt feierlich. Da ich dachte, daß eine solche Zusicherung in diesem Augenblick nützlich sein könnte, habe ich die Sache im Rundfunk zur Sprache gebracht."

Ungeachtet des Wortlautes der Ansprache, der auf eine selbständige Initiative hindeutete, unterstrichen die Vertreter der Regierung, wenn die Sache im Unterhaus zur Sprache kam[37], man dürfe den ursprünglichen Vorschlag nicht isoliert, sondern nur im Zusammenhang mit der Bemerkung Macmillans beurteilen, daß es nicht so sehr auf Worte wie auf Taten ankomme. Die Labour Party zeigte in dieser Sache keine einheitliche Haltung. Aneurin *Bevan* reagierte rasch mit der Erklärung[38], ein Nichtangriffspakt ohne bestimmte und konkrete Abmachungen könne mehr Schaden bringen als Nutzen stiften. In der Unterhausdebatte vom 19. Februar lehnte *Gaitskell* den Gedanken nicht absolut ab[39], während Arthur *Henderson* sich kräftig für Macmillans ursprüngliche Initiative erwärmte[40]. Auf der Labour-Seite hatte man offenbar das Empfinden, daß der Gedanke in irgendeiner Form wieder auftauchen werde, und suchte sich für alle Fälle dadurch zu

sichern, daß man in eine gemeinsame Erklärung von Labour Party und Gewerkschaftsbund zur Abrüstungsfrage (6. März 1958)[41] den Satz aufnahm: „Wir glauben, daß der baldige Abschluß eines Nichtangriffspaktes zwischen West und Ost auch dazu beitragen könnte, Vertrauen zu schaffen." Tatsächlich ist aber die Diskussion um diesen Vorschlag dann vollkommen versandet.

DAS BRITISCHE ECHO AUF DEN RAPACKI-PLAN

Die erste Formulierung der Vorschläge des polnischen Außenministers, *Rapacki*, für die Schaffung einer atomwaffenfreien Zone in Mitteleuropa, die in seiner Rede vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 2. Oktober 1957 enthalten war[42], hatte in Großbritannien am Anfang ebensowenig Beachtung gefunden wie der Umstand, daß sie von *Bulganin* in seiner Note an die westlichen Regierungschefs vom 10. Dezember 1957[43] nahezu wörtlich übernommen wurde. In seiner Antwortnote vom 16. Januar 1958[44] sagte *Macmillan*, daß die britische Regierung den Vorschlag, der „naheliegende Einwendungen" hervorrufe, prüfe, um festzustellen, ob er die Grundlage für Alternativvorschläge werden könnte. Denis *Healey*[45] sah in dem Rapacki-Plan „mehr eine Alternative zum Disengagement als eine Stufe auf dem Wege dazu", meinte aber, er könne eine Verhandlungsgrundlage bilden.

Erst als *Rapacki* seine Vorschläge konkretisierte und verschiedenen Einwendungen wenigstens äußerlich Rechnung trug[46], wurden sie im Unterhaus einer genaueren Prüfung unterzogen. In der zweitägigen außenpolitischen Debatte vom 19. und 20. Februar 1958 beschränkten sich die Regierungssprecher, Außenminister Selwyn *Lloyd* und Staatsminister *Ormsby-Gore*[47], allerdings noch darauf, ihre Bereitwilligkeit zum Studium des Planes zu bekunden. Die Opposition hatte da freiere Hand. Hugh *Gaitskell* erörterte die Vor- und Nachteile des Plans: Er bringe zum ersten Male von der anderen Seite her eine Gleichstellung der Bundesrepublik mit Polen und der Tschechoslowakei, und er zeige den Weg für ein Versuchsschema einer international kontrollierten Abrüstung. Unter den Nachteilen zählte er auf, daß die sowjetische Ueberlegenheit in herkömmlichen Waffen dadurch nicht berührt, also das Rüstungsgleichgewicht zugunsten eines der beiden Blöcke verändert werde, daß es sich um kein richtiges Disengagement handle und daß der Westen damit die Drohung mit der atomaren Aufrüstung der Bundesrepublik als Tauschobjekt aus der Hand geben würde. Schließlich kritisierte er, daß in die atomwaffenfreie Zone nur Deutschland, Polen und die Tschechoslowakei, nicht aber auch Ungarn einbezogen werden solle — eine Unterlassung, für die Polen nie eine Erklärung angeboten hat[48]. Immerhin empfahl Gaitskell den Rapacki-Plan als Verhandlungsgrundlage[49]. Denis *Healey* ergänzte diese Ausführungen durch das interessante Argument, eine internationale Kontrolle des Vorhandenseins von Kernwaffen müsse unweigerlich auch den Bestand an herkömmlichen Waffen zutage fördern, so daß die Verwirklichung des Rapacki-Planes sehr große — und, wie man wohl hinzufügen könne, von den Autoren nicht vorausgesehene — Auswirkungen haben müßte.

Die noch näher zu behandelnde gemeinsame Erklärung der Labour Party und des Gewerkschaftsbundes zur Disengagement-Frage vom 23. April 1958[50] umreißt die Haltung zum Rapacki-Plan folgendermaßen:

„Wir begrüßen die Initiative Rapackis ... Dieser Vorschlag enthält gewisse Schwächen, insbesondere insofern, als er Ungarn ausschließt, am Problem der Wiedervereinigung Deutschlands vorbeigeht und nur eine stufenweise Verminderung statt des vollen Abzugs der fremden Truppen aus dem bezeichneten Gebiet vorsieht. Nichtsdestoweniger betrachten wir den Rapacki-Plan als einen Fortschritt und sind der Ansicht, daß er in eine Diskussion über Disengagement bei ‚Gipfel‘-Gesprächen eingeschlossen werden sollte.“

Großbritannien lehnte am 19. Mai 1958 den Rapacki-Plan ab, kurz nach den Vereinigten Staaten[51] und im wesentlichen mit den gleichen Argumenten[52]: Er vermindere nicht das Uebergewicht der sowjetischen Seite in herkömmlichen Waffen und bringe die Wiedervereinigung Deutschlands nicht vorwärts. Ohne sich mit den Vorschlägen Rapackis irgendwie zu identifizieren, protestierte die Labour Party im Unterhaus gegen die Mitteilung des Außenministers über die erfolgte Ablehnung[53]. Ihrer Meinung nach hätte er zusammen mit anderen Vorschlägen Verhandlungsgrundlage bei einer „Gipfel“-Konferenz bilden sollen.

Als *Rapacki* im November 1958 eine umgearbeitete und erweiterte Fassung seines Planes vorlegte[54], bezeichnete Aneurin *Bevan* diese am 19. November als eine „sehr hoffnungsvolle neue Entwicklung in der europäischen Politik“, während Selwyn *Lloyd* demgegenüber anführte, angesichts der Forderung der Labour Party nach Aufrechterhaltung des militärischen Gleichgewichts glaube er für Regierung und Opposition zugleich zu sprechen, wenn er skeptisch bleibe[55]. Die Sache kam in der Unterhausdebatte vom 4. Dezember[56] neuerlich zur Sprache, als Selwyn *Lloyd* erklärte, das von Rapacki vorgeschlagene Verbot, Atomwaffen in deutsche Hände zu geben, würde die Verteidigungsmöglichkeiten der NATO empfindlich einschränken und überdies einen Partner des Bündnisses diskriminieren, was undenkbar sei. Da die Bundesrepublik auf das Recht zur Erzeugung von Kernwaffen verzichtet habe, würde, fügte der Redner hinzu, das von Rapacki vorgesehene Erzeugungsverbot auf keine großen Schwierigkeiten stoßen. Die Durchführung der zweiten Phase seines Plans, die Beseitigung aller Kernwaffen in der vorgeschlagenen Zone, müßte zum Abzug der Vereinigten Staaten aus Europa führen. Denis *Healey* meinte dagegen, der Rapacki-Plan bedeute das „Einfrieren“ der gegenwärtigen Verteidigungspotentiale.

DER GAITSKELL-PLAN WIRD OFFIZIELLE LABOUR-POLITIK

In der Unterhausdebatte vom 19. und 20. Februar 1958[57], die sich mit den Aussichten einer „Gipfel“-Konferenz beschäftigte, entwickelte Hugh *Gaitskell* neuerlich seine Vorstellungen einer Disengagement-Politik: Sie solle sich in Etappen vollziehen. Dem stufenweisen Abzug der Truppen solle die Wiedervereinigung Deutschlands folgen, über die aber eine Einigung zu erzielen wäre, bevor der Abzug der fremden Streitkräfte einsetzt. Das nächste Stadium wäre eine Einigung über Begrenzung und gegenseitige Kontrolle der herkömmlichen Waffen sowie über das Verbot von Kernwaffen in der neutralen Zone, gefolgt vom Abschluß eines europäischen Sicherheitspaktes. Erst wenn alle diese Voraussetzungen gegeben seien, sollten Deutschland aus der NATO und die übrigen beteiligten Staaten aus dem Warschauer Pakt ausscheiden.

Gaitskell gab zu, daß die Durchführung dieser Absichten eine gewisse militärische Schwäche des Westens im Gefolge hätte, meinte aber, daß bei Verbleiben

amerikanischer und britischer Truppen auf dem Kontinent das Rüstungsgleichgewicht nicht erschüttert würde. Die Vorteile wären eine Verringerung der Gefahren eines nuklearen Zusammenstoßes und der Reibungen überhaupt, die Wiedervereinigung Deutschlands, die Aussicht auf mehr Freiheit in Osteuropa sowie ein Experiment in kontrollierter Abrüstung. Im Gegensatz zu früheren Ausführungen[58] hielt der Redner jetzt die Aussichten auf eine positive Haltung Moskaus für gut, „vielleicht mit Ausnahme der deutschen Wiedervereinigung". Trotzdem solle man über den Plan verhandeln, da ja bei einem Abzug der sowjetischen Truppen die Wiedervereinigung automatisch komme. Es sei aber besser, die Verfahrensweise zu vereinbaren, Kontrollmöglichkeiten zu schaffen und womöglich auch eine deutsche Zustimmung zur Oder-Neiße-Linie als der endgültigen deutsch-polnischen Grenze zu erhalten[59].

Demgegenüber verwies Staatsminister *Ormsby-Gore* darauf, daß die letzte Entwicklung eine sowjetische Bereitschaft zur Räumung unwahrscheinlich mache. Die diesbezüglichen Erklärungen des Kreml würden eine solche Bereitschaft höchstens im Falle des Abzugs amerikanischer Truppen aus ganz Europa erkennen lassen[60]. Außenminister Selwyn *Lloyd* bezeichnete einen neutralen Gürtel als „a trail of gunpowder across the centre of Europe". Gerade das Gegenüberstehen der sowjetischen und amerikanischen Kräfte sei ein Schutz vor Ueberraschungen. Der beste Disengagement-Plan bleibe *Edens* Vorschlag von 1955, der an die Wiedervereinigung Deutschlands gebunden sei.

Wieweit der Gaitskell-Plan inzwischen Gemeingut in der Labour Party geworden war, geht aus dem Umstand hervor, daß nur ein einziger der sozialistischen Redner einen ablehnenden Standpunkt einnahm. Der frühere Außenminister Herbert *Morrison* sah eine gefährliche Inkonsequenz darin, „ein System der kollektiven Sicherheit aufzubauen, nur um gleich hinterher einen der Teilnehmer, der bedeutende Beiträge zu dessen Aufrechterhaltung leistet, auszuschalten. Kollektive Sicherheit bedeutet nicht, daß man auf wichtige Verbündete verzichtet. Sie bedeutet im Gegenteil, daß man Bündnisse aufbaut. Je mehr sichere Verbündete man hat, desto besser. Die NATO ist bekanntlich schon schwach genug, ohne daß wir sie noch vorsätzlich schwächen."

Die schon erwähnte gemeinsame Erklärung der Labour Party und des Britischen Gewerkschaftsbundes vom 23. April 1958 wies wieder auf die Möglichkeit einer kriegerischen Konflagration hin, wenn im Falle eines Aufstandes in der deutschen Sowjetzone die Bundeswehr und infolgedessen die ganze NATO eingreifen würden: „Ein Uebereinkommen über Disengagement und beiderseitige Räumung, das diese schrecklichen Möglichkeiten einschränken oder ganz ausschalten würde, könnte sowohl für die Sowjetregierung als auch für die westlichen Regierungen annehmbar sein." Eine Einigung mit der Sowjetunion über Europa sei unmöglich ohne eine Garantie, daß das Potential Deutschlands keinem der beiden Machtblöcke zugute komme: „Wir können uns eine solche Garantie nicht anders als im Rahmen eines Disengagementplans vorstellen. Andererseits scheint uns ein volles und daher voll wirksames Disengagement ohne Wiedervereinigung undenkbar." Hier wurde also wesentlich anders argumentiert als in dem Augenblick, in dem der Plan zum ersten Male auftauchte. Die Erklärung schloß sich dann in ihren praktischen Vorschlägen eng an die Ausführungen *Gaitskells* im Unterhaus vom 19. Februar an, mit der Aenderung, daß die Wiedervereinigung[61]

von der zweiten an die dritte Stelle gerückt ist und ihren früheren Platz der Rüstungskontrolle überläßt. Die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung des Rüstungsgleichgewichtes und des Verbleibens amerikanischer Truppen in Europa wird in der Deklaration gleichfalls betont.

Der Jahreskonferenz der Labour Party in Scarborough (Oktober 1958) legte der Parteivorstand eine längere Erklärung zu den weltpolitischen Problemen vor[62], in deren Mitteleuropa gewidmetem Kapitel die fünf Punkte aus der Deklaration vom 23. April (Truppenabzug, Rüstungskontrolle, Wiedervereinigung Deutschlands, Sicherheitspakt, Ausscheiden aus den Militärpakten) unverändert enthalten waren. Die Debatte in Scarborough[63] beschäftigte sich wieder meist mit der Frage der Wasserstoffbombe und den Abrüstungsproblemen und brachte keine neuen Gesichtspunkte zur Frage des Disengagement. Der Vorschlag des Parteivorstands fand widerspruchslose Annahme[64].

DIE KONTROVERSE ZWISCHEN ACHESON UND GAITSKELL

In einer Polemik in der Zeitschrift *Foreign Affairs,* die sich weniger gegen *Gaitskell* als gegen *Kennan* richtete — um der Annahme entgegenzutreten, daß dieser die Anschauungen der Demokratischen Partei vertrete —, setzte sich Dean *Acheson* mit dem Disengagement-Gedanken auseinander[65], wobei er zu einer negativen Wertung auf der ganzen Linie kam. Seiner Meinung nach sei nur ein einziges Disengagement möglich, „das endgültige, das Disengagement vom Leben, der Tod“. Es handle sich um ein leeres Wort, hinter dem kein wirklicher Begriff stehe. In der Geschichte gebe es kein Vorbild für die vorgeschlagene Abkapselung (insulation) eines Landes wie Deutschland, das zwischen den Machtblöcken liegt und seine eigenen Ambitionen und Zielsetzungen hat. Ein blühendes Westeuropa würde weiter eine unwiderstehliche Anziehungskraft auf Osteuropa ausüben, was sich auch auf die Forderungen des russischen Volkes seiner Regierung gegenüber auswirken müßte.

In den Spalten der gleichen Zeitschrift setzte sich Hugh *Gaitskell* dann zur Wehr[66]. Er hielt daran fest, daß der Westen die durch die Kernwaffen gebotene Möglichkeit der Abschreckung der Sowjetunion gegenüber beibehalten müsse. Aber die Politik könne nicht auf Abschreckung allein aufgebaut sein. Eine rein negative Haltung komme nur Moskau zugute. Es stimme nicht, daß die sowjetischen Machthaber niemals auf ein Kompromiß eingehen. Das Gegenteil habe sich in den Fällen Oesterreich und Indochina gezeigt. (Gaitskell setzte sich nicht mit dem Einwand auseinander, daß es sich dort nicht um die Preisgabe eines kommunistischen Regimes handelte und daß bisher niemals ein Kompromiß erzielbar war, das Auswirkungen in dieser Hinsicht hätte haben können.) So schwierig Verhandlungen auch wären, meinte Gaitskell, so sollte man doch eine Einigung nicht von vornherein ausschließen. Die Verwirklichung des „vollen“ Disengagement-Programms (die oben erwähnten fünf Punkte) dürfte sich freilich im Augenblick nicht als möglich erweisen. Man müsse sich jetzt mit begrenzten Erfolgen begnügen, nämlich mit der Herabsetzung der Zahl der fremden Truppen und einem Versuchsschema für kontrollierte Abrüstung. Die Furcht vor einem Uebergreifen neutralistischer Strömungen auf andere Länder nach einem Ausscheiden der Bundesrepublik aus der NATO sei unbegründet, da Deutschland ja Streitkräfte behalten würde. Der Verzicht auf die NATO-Mitgliedschaft als

Preis für die Wiedervereinigung sei ein einmaliger Fall, für den es in Europa keine Parallele gebe. Auch die Besorgnis, die sowjetischen Truppen könnten unter einem Vorwand in das geräumte Gebiet zurückkehren, sei nicht stichhaltig. Moskau würde eben kein solches Uebereinkommen unterzeichnen, wenn man dort die Bedenken hätte, die zu einer Wiederbesetzung führen könnten. 100 000 amerikanische Soldaten könnten fraglos in Frankreich, Belgien und den Niederlanden stationiert werden[67].

VERZICHT AUF DIE AUSKLAMMERUNG UNGARNS?

Die vorläufig letzte parlamentarische Auseinandersetzung um den Disengagement-Komplex ergab sich, als die sowjetische Note über Berlin[68] am 4. Dezember 1958 im Unterhaus zur Sprache kam[69]. Aneurin *Bevan* erklärte namens der Opposition, daß die sowjetische Note mit ihren Vorschlägen über Berlin unannehmbar sei. Aber auch die gegenwärtige Lage in Berlin sei so abnormal, daß man sich mit ihr nicht abfinden könne. Das Problem Berlin könne nur im Rahmen einer Lösung des deutschen Problems aus der Welt geschafft werden, und dazu böten die Disengagement-Vorschläge die beste Handhabe. In einem offenkundigen Versuch, den Gaitskell-Plan dem Rapacki-Plan anzunähern, bemerkte Bevan dann:

„Wenn wir dieses europäische Sicherheitssystem im Herzen Europas haben könnten, wird Ungarn vielleicht im Anfang nicht beitreten dürfen oder nicht beitreten wollen, aber das Sicherheitssystem wäre da und würde dieses Problem auch lösen."

Denis *Healey* wollte in der sowjetischen Note eine sorgfältig formulierte Andeutung verborgen finden, die auf eine Bereitschaft zu Verhandlungen über einen beiderseitigen Abzug der Truppen aus Deutschland schließen lasse[70]. Man müsse das aufgreifen. Das Auseinanderrücken der Machtblöcke sei aber nur die eine Seite der Vorschläge Labours:

„Die andere Hälfte ... ist positive politische Zusammenarbeit zwischen Ost und West in diesem Gebiet, eine Zusammenarbeit, die sich die Lösung der politischen Probleme zum Ziel setzt, die den Frieden in Europa und der ganzen Welt verdüstern." Chruschtschow sei heute nicht mehr so fest im Sattel wie vor Jahresfrist. „Falls wir seine Vorschläge jetzt ablehnen, werden wir vielleicht finden, daß er die Macht an Leute abgeben muß, mit denen man viel schwerer zu einem Uebereinkommen gelangt."

Wenn Selwyn *Lloyd* sich zu *Edens* Vorschlägen aus dem Jahre 1955 bekenne — sagte Healey weiter —, gebe er zu, daß eine beiderseitige Räumung möglich sei, denn der Unterschied zwischen *Edens* und *Gaitskells* Vorschlägen bestehe ja nur darin, daß Eden an gleichzeitige Wiedervereinigung gedacht habe, Gaitskell sie aber für ein späteres Stadium vorsehe[71]. Das rief den Verteidigungsminister Duncan *Sandys* auf den Plan, der die Vorschläge Gaitskells als ein Schema verurteilte, „das hervorragend geeignet ist, Deutschland aus der NATO sowie die Amerikaner aus Europa zu verjagen und das westliche Bündnis vollkommen zu zerstören".

DIE HOFFNUNGEN VON 1956 VERFLOGEN

Im Spätherbst 1958 erschien der erste Versuch einer zusammenfassenden Wertung aller Disengagement-Vorschläge in Form des Berichtes einer Diskussionsgruppe, die aus britischen Politikern und Militärsachverständigen bestand[72]. Der

Bericht ist von einem einzelnen Teilnehmer, dem Dozenten der Londoner Universität Michael *Howard*, verfaßt, stellt aber eine kollektive Meinungsäußerung dar, die naturgemäß weniger präzis ausgefallen ist, als es bei einer individuellen Aeußerung der Fall gewesen wäre. Sie wird durch einen Vortrag Howards ergänzt[73]. Bericht und Vortrag kommen zu dem Ergebnis, daß weder eine demilitarisierte Zone in Mitteleuropa noch auch die Neutralisierung eines wiedervereinigten — bewaffneten oder unbewaffneten — Deutschland dem Westen die notwendigen Mindestgarantien geben oder die internationale Spannung herabsetzen können. *Gaitskells* und *Healeys* Vorstellungen von einer mit herkömmlichen Waffen ausgestatteten neutralen Zone hingegen hätten vom militärischen Standpunkt manches für sich, würden aber vom politischen Standpunkt die ärgsten Bedenken erregen[74]. Die Schlußfolgerung lautet, daß eine Einigung über Disengagement in Europa schwer möglich erscheint, solange die weit gefährlicheren Rivalitäten in Asien und im Mittleren Osten anhalten. Erst eine Entspannung in diesen Zonen oder eine Einigung über Abrüstung auf dem Gebiete der Kernwaffen könnte Disengagement in Europa möglich machen, das als isolierter Akt unvorstellbar wäre.

Wir sind in unserer Betrachtung davon ausgegangen, daß die Disengagement-Vorschläge eine Konkretisierung der ihnen vorangegangenen Versuche zu einer aktiven Koexistenzpolitik sind. Ein grundlegender Unterschied ist allerdings, daß die beiden britischen Parteien früher in der Bekundung des Willens zur Koexistenz wetteiferten, während, von Ausnahmen abgesehen[75], Disengagement ein Reservat der Labour Party war und ist, ohne daß es die konservative Regierung für nötig oder empfehlenswert gehalten hätte, hier mit ihr in Konkurrenz zu treten. Vielleicht war *Macmillans* Andeutung über einen Nichtangriffspakt der Versuch einen Gegenschlags; sie ist jedoch eine Eintagsfliege geblieben. Eine genauere Prüfung des Sachverhalts ergibt aber, daß hier die Standpunkte der Regierung und der Führung der parlamentarischen Opposition trotz des Wortduells *Healey—Sandys* keineswegs weit auseinanderklaffen[76]. Beide Teile sind von tiefem Mißtrauen gegen die sowjetischen Machthaber erfüllt und sind davon überzeugt, daß guter Wille auf britischer Seite nicht von entscheidender Bedeutung ist. Aneurin *Bevan* hat die Theorie entwickelt, daß das Bewußtsein der für alle Beteiligten katastrophalen Folgen einer Kriegführung das (einzige) einigende Band zwischen West und Ost darstellt, das die Herrscher der Sowjetunion geneigt machen sollte, auf Disengagement-Vorschläge einzugehen. Premierminister *Macmillan* hat ausdrücklich die Richtigkeit dieser Gedankengänge anerkannt[77]. Weder Regierung noch Opposition scheinen sich aber die Frage vorgelegt zu haben, ob man im Kreml nicht eher damit rechnet, daß im Falle einer ernsten Kriegsgefahr die öffentliche Meinung im Westen sich erfolgreich zugunsten einer friedlichen Regelung regen würde, so daß man im Osten der Notwendigkeit enthoben wäre, der hier bestehenden Gemeinsamkeit der Interessen Rechnung zu tragen. Auch eine Labour-Regierung könnte Verhandlungen über den Gaitskell-Plan mit der Sowjetunion nur eröffnen, nachdem sie nicht nur den Widerstand der Vereinigten Staaten und das Unbehagen Frankreichs und der Beneluxländer überwunden, sondern sich auch der Zustimmung der Bundesrepublik versichert hätte.

In der Grundfrage sind sich Konservative und Sozialisten einig: daß es nämlich nicht zu einer ins Gewicht fallenden militärischen Schwächung des Westens kom-

men darf. Die Hoffnungen von 1956, die Sowjetunion würde mehr oder weniger freiwillig auf unsicher gewordene Satellitenstaaten verzichten, scheinen verflogen zu sein. Die Frage lautet nach der sowjetischen Note über Berlin kaum mehr, ob der politische status quo so schlecht und voller Gefahren ist, daß er einen Sprung ins Dunkle rechtfertigt, sondern ob der militärische status quo, dessen Veränderung zu seinen Ungunsten kein Teil zulassen kann, durch Versuche bedroht würde, an dem politischen status quo zu rütteln.

ANMERKUNGEN

1) Vgl. den Beitrag des Verfassers „Die Koexistenzthese im Kräftefeld der britischen Politik" in Europa-Archiv 17—18/1957, S. 10 131 bis 10 156.

2) Eine Zusammenfassung der früheren Vorschläge für eine neutrale Zone (*Pfleiderer, van Zeeland, Bonin*) findet sich bei: Michael *Howard*, „Disengagement in Europe", London 1958.

3) Vgl. *The Times*, 22. November 1956.

4) *Parliamentary Debates, House of Commons* (im folgenden: *Hansard*), Bd. 562, Spalten 1333/34.

5) Ebenda, Spalte 1411.

6) Vgl. Europa-Archiv 16/1955, S. 8105.

7) Als sich *Bulganin* auf den „Eden-Plan" berief und Zweifel daran laut wurden, was *Eden*, der als Außenminister auf der Berliner Konferenz (Januar-Februar 1954) und als Regierungschef in Genf verschiedene Vorschläge gemacht hatte, eigentlich im Sinne führte, wurde das von Außenminister Selwyn *Lloyd* am 13. Mai 1957 (*Hansard*, Bd. 570, Sp. 19 bis 21) erläutert. Siehe dazu auch „Which Eden Plan?" in *Manchester Guardian*, 3. Mai 1957.

8) Hugh *Gaitskell*, „The Challenge of Coexistence", London 1957, S. 56.

9) *The Times*, 19. März 1957, *Tagesspiegel*, 19. März 1957. Siehe auch den Bericht der *Times* (25. April 1957) über *Gaitskells* Rede in Rom.

10) *Hansard*, Bd. 568, Sp. 62.

11) Ebenda, Sp. 158.

12) Council of Europe, Consultative Assembly, Ninth Ordinary Session (First Part), Official Report of Debates, Bd. I, S. 155/56.

13) *The Times*, 8. April 1957, *Manchester Guardian* vom gleichen Tag. *Gaitskell* hat dieses Argument später übernommen.

14) *Manchester Guardian*, 13. April 1957.

15) *The Times*, 25. April 1957.

16) Wortlaut in *Socialist International Bulletin*, Nr. 33/1957, S. 556—563. Siehe dazu auch Europa-Archiv 17—18/1957, S. 10 181.

17) Vgl. dazu Europa-Archiv 20—21/1957, S. 10 281.

18) *Hansard*, Bd. 580, Sp. 739—750 (Rede Selwyn *Lloyds*), 750—758 (Rede *Bevans*), 847 bis 858 (Abschlußrede *Macmillans*), 758—847 (Rest der Debatte).

19) Gemeint war eine Stelle in *Bulganins* Brief an die westlichen Regierungschefs vom 10. Dezember 1957 (Wortlaut in Europa-Archiv 1/1958, S. 10 442), derzufolge jeglicher Versuch zur gewaltsamen Veränderung der gegenwärtigen Lage zu katastrophalen Folgen führen würde.

20) Später (Unterhaussitzung vom 19. Februar 1958, *Hansard*, Bd. 582, Sp. 1219) erklärte *Macmillan* ausdrücklich, daß *Bevan* mit dieser Bemerkung recht gehabt hatte.

21) George F. *Kennan*, „Rußland, der Westen und die Atomwaffen", Berlin 1958. Siehe dazu auch u. a. Wilhelm *Cornides*, „George Kennan und die Probleme des Friedens in Europa" in Europa-Archiv 3—4/1958, S. 10 503 bis 10 516.

22) In einem Vortrag vor der Commonwealth Parliamentary Conference in Delhi im Dezember 1957 sagte *Gaitskell*: „Ich war sehr befriedigt, zu sehen, daß niemand geringerer als George Kennan, eine der ersten Autoritäten in außenpolitischen Fragen in der heutigen Welt, diesen Vorschlag (für eine neutrale Zone) kürzlich kräftigst unterstützt hat" (zitiert in: *Forward*, London, 3. Januar 1958). Im Gegensatz zu *Gaitskell* sieht aber *Kennan* einen Abzug der amerikanischen Truppen aus ganz Europa vor.

23) Denis *Healey*, „A Neutral Belt in Europe", Fabian International Bureau, London 1958.

24) Vgl. dazu Europa-Archiv, 17—18/1957, S. 10 138, 10 145, 10 149.

25) Zuschrift an *Observer*, 16. März 1952.

26) Abgedruckt unter dem Titel „When Shrimps learn to whistle" („Wenn Krabben pfeifen lernen", eine Anspielung auf *Chruschtschows* Ausspruch darüber, unter welchen Voraussetzungen die Kommunisten ihre Ziele aufzugeben bereit wären) in: *International Affairs*, London, Januar 1956, S. 1—10. In einem Interview mit dem *Tagesspiegel*, 23. Februar 1958, sagte *Healey*, daß er seine Auffassungen auf Grund der Erfahrungen mit

der ungarischen Revolution und dem Sputnik geändert habe.

[27]) „Deutsch-Englisches Gespräch 1956", Königswinter, 12.—15. April, S. 25.

[28]) Die durch das Vorhandensein von sowjetischen interkontinentalen Raketen geschaffene strategische Situation hat *Healey* in einem weiteren Vortrag eingehend erörtert („The Sputnik and Western Defence" in: *International Affairs*, April 1958, S. 145—156).

[29]) Zuschrift an *Daily Telegraph*, 8. Januar 1958.

[30]) Peregrine *Worsthorne*, „Dare Democracy Disengage?", Conservative Political Centre, London 1958. Der wichtigste Inhalt dieser Broschüre ist deutsch wiedergegeben unter dem Titel „Das Wagnis des Disengagement" in: *Forum*, Wien, 53/1958, S. 169—173.

[31]) Den gleichen Gedanken vertritt auch Botschafter Wilhelm *Grewe*: „Disengagement, Voraussetzungen und Konsequenzen" in: *Außenpolitik*, 8/1958, S. 478—86. Demgegenüber sagen *Healey* und *Gaitskell*, daß an dem sowjetischen Angriff auf Südkorea nicht die Räumung durch amerikanische Truppen, sondern die seinerzeitige Erklärung *Achesons* schuld sei, wonach die Vereinigten Staaten an Korea kein strategisches Interesse mehr hätten.

[32]) Siehe dazu auch das Interview *Chruschtschows* mit amerikanischen Rundfunkberichterstattern vom 28. Mai 1957 (Europa-Archiv 14/1957, S. 10 033) sowie *Bulganins* Brief an die westlichen Regierungschefs vom 10. Dezember 1957 (Europa-Archiv 1/1958, S. 10 443).

[33]) Siehe dazu die Materialien in Europa-Archiv 2/1958, S. 10 482—10 490, und 5—6/1958, S. 10 601—10 604.

[34]) Voller Wortlaut in Europa-Archiv 2/1958, S. 10 480—82.

[35]) *The Times*, 7. Januar 1958.

[36]) *The Times*, 17. Januar 1958.

[37]) 23. Januar 1958 (*Hansard*, Bd. 580, Sp. 1249—51); 4. Februar 1958 (*Hansard*, Bd. 581, Sp. 976—77); 20. Februar 1958 (*Hansard*, Bd. 582, Sp. 1434).

[38]) *Daily Herald*, 10. Januar 1958.

[39]) „Ein Nichtangriffspakt ist nur von Wert, wenn er die Atmosphäre ändert und zu weiteren Uebereinkommen führt" (19. Februar 1958, *Hansard*, Bd. 582, Sp. 1232).

[40]) 19. Februar 1958 (*Hansard*, Bd. 582, Sp. 1253).

[41]) „Report of the National Executive Committee of the Labour Party 1958", S. 4.

[42]) Siehe Anmerkung 33.

[43]) Wortlaut in Europa-Archiv 1/1958, S. 10 440—44.

[44]) *The Times*, 17. Januar 1958.

[45]) Zuschrift an *Daily Telegraph*, 25. Januar 1958.

[46]) Die Einwendung, daß seine Vorschläge den status quo in Deutschland zu verewigen drohen, hatte *Rapacki* in einem von der *Sunday Times* am 5. Januar 1958 veröffentlichten Interview beantwortet: die Verwirklichung seiner Vorschläge würde der Wiedervereinigung Deutschlands indirekt zugute kommen. Das wurde von ihm in einem Interview mit *Observer* (23. November 1958) wiederholt. In einem von der *Times* am 18. Februar 1958 veröffentlichten Interview hatte *Gomulka* sich in ähnlichem Sinne ausgesprochen, gleich darauf aber gesagt, daß es kein Unglück wäre, wenn Deutschland noch einige Zeit gespalten bliebe.

[47]) *Hansard*, Bd. 582, Sp. 1339 und 1432.

[48]) In diesem Zusammenhang muß man sich vor Augen halten, daß es gerade *Nagys* Entscheidung zum Austritt aus dem Warschauer Pakt war, die die sowjetische Intervention in Ungarn ausgelöst hat.

[49]) Vgl. damit die schroff ablehnende Haltung zum Rapacki-Plan, die der niederländische Sozialist F. J. *Goedhart* als Ausschußberichterstatter in der Versammlung der Westeuropäischen Union einnahm (3. Juli 1958, Assembly of the Western European Union, Proceedings, Fourth Ordinary Session, First Part, July 1958, S. 130). Goedhart sagte u. a.: „Der Plan ist nicht . . . ein bescheidener Anfang einer Entspannungspolitik, sondern wäre im Gegenteil ein Riesenschritt zur Verstärkung der Sowjetmacht, der unweigerlich zu höherer Spannung führen würde. Darum habe ich . . . den Rapacki-Plan eine Falle, einen Hinterhalt genannt, den uns Rapacki im Auftrag seiner sowjetischen Herren gelegt hat."

[50]) „Report of the National Executive Committee . . .", S. 6.

[51]) Wortlaut der Note in Europa-Archiv 11/1958, S. 10 800.

[52]) Wortlaut der Note in: *Hansard*, Bd. 588, Sp. 861.

[53]) Unterhaussitzung vom 19. Mai 1958 (*Hansard*, Bd. 588, Sp. 859/60).

[54]) *The Times*, 5. November 1958.

[55]) Unterhaussitzung vom 19. November 1958 (*Hansard*, Bd. 595, Sp. 1134—37, 1139 bis 1140).

[56]) *Hansard*, Bd. 596, Sp. 1377 (*Selwyn Lloyd*), 1483 (*Healey*).

[57]) *Hansard*, Bd. 582, Sp. 1213—1339, 1405 bis 1527.

[58]) Siehe Anmerkung 10.

[59]) *Gaitskell* ließ es offen, ob er seinen Plan als erfüllt ansehen und einen Abschluß unterstützen würde, wenn über alle Punkte mit Ausnahme der Wiedervereinigung Deutsch-

lands eine Einigung erzielt wäre. Ungeklärt bleibt auch, was im Stadium zwischen Wiedervereinigung und Ausscheiden aus den militärischen Pakten der Status der gegenwärtigen deutschen Sowjetzone in militärischer Beziehung wäre.

[60]) In seinem Schreiben vom 10. Dezember 1957 hatte *Bulganin* den Abzug der amerikanischen Streitkräfte „aus dem Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland und anderer NATO-Mitglieder" verlangt (Europa-Archiv 1/1958, S. 10 443).

[61]) „Wiedervereinigung Deutschlands in einem zwischen den vier Mächten (Großbritannien, Frankreich, Vereinigte Staaten und Sowjetunion) vereinbarten und garantierten Rahmen, mit Einschluß von freien Wahlen, wobei die Durchführung den Deutschen selbst überlassen werden könnte."

[62]) Wortlaut in *Daily Telegraph*, 27. September 1958, und *Socialist International Bulletin*, 41/1958, S. 614—619.

[63]) *The Times*, 3. Oktober 1958; *Socialist International Bulletin*, 42/1958, S. 611—618 (Rede *Bevans*), 43/1958, S. 640—645 (Abschlußrede *Gaitskells*).

[64]) Zur Behandlung von *Gaitskells* Vorschlägen durch den Generalrat der Sozialistischen Internationale siehe Europa-Archiv 13/1958, S. 10 906—07. Die Auseinandersetzung zwischen dem niederländischen Sozialisten *Goedhart* und Gaitskells Stellvertreter James *Griffiths* über das Disengagementproblem (4. Juli 1958) ist enthalten in: Assembly of Western European Union, Fourth Ordinary Session, First Part, July 1958, II., S. 128 bis 133 (Rede *Goedharts*), 144—148 (Antwort *Griffiths'*) und 155—156 (Replik *Goedharts*).

[65]) Dean *Acheson*, „The Illusion of Disengagement" in: *Foreign Affairs*, New York, April 1958, S. 371—382.

[66]) Hugh *Gaitskell*, „Disengagement: Why? How?" in: *Foreign Affairs*, Juli 1958, S. 539 bis 556.

[67]) Auf einer von der Zeitschrift *Western World* am 3. März 1958 in London veranstalteten Diskussion über Disengagement, bei der Paul *Reynaud* und P. H. *Spaak* den Gedankengängen *Gaitskells* entgegentraten, hatte dieser gesagt, man könne sich mit der „symbolischen" Anwesenheit amerikanischer Truppen in Europa begnügen. (*The Times* und *Manchester Guardian*, 4. März 1958.)

[68]) Wortlaut in Europa-Archiv 24/1958, S. 11 300 ff.

[69]) *Hansard*, Bd. 596, Sp. 1368—1495.

[70]) In der Wochenschrift *Tribune* (5. Dezember 1958) hat *Bevan* dann diesen von *Healey* nur angedeuteten Gedankengang weiter ausgeführt.

[71]) In seiner Rede auf der Diskussion der Zeitschrift *Western World* hat *Gaitskell* davon gesprochen, daß der Prozeß der Wiedervereinigung gegebenenfalls auch zehn Jahre dauern könnte. (*Manchester Guardian*, 4. März 1958.)

[72]) Michael *Howard*, „Disengagement in Europe", A Penguin Special, London 1958.

[73]) Michael *Howard*, „Disengagement and Western Security" in: *International Affairs*, Oktober 1958, S. 469—476.

[74]) In seinem Vortrag hat *Howard* die politischen Schwierigkeiten folgendermaßen konkretisiert: der Status Ostdeutschlands in einem wiedervereinigten Reich, die deutsch-polnische Grenze, die Besorgnisse der Deutschen, wenn sie sich von Westeuropa abgetrennt fühlen würden, und die Auswirkungen auf die Moral in Westeuropa, falls ein Nachlassen des amerikanischen Schutzes bemerkbar würde.

[75]) Eine solche Ausnahme ist Luftmarschall Sir John *Slessor*. Siehe seine Aufsätze in *New York Herold Tribune*, 30. und 31. Januar sowie 1. Februar 1958, weiter seinen Beitrag zum Deutsch-Englischen Gespräch 1958 in Königswinter (*The Times* und *Manchester Guardian*, 31. März 1958, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31. März und 1. April 1958).

[76]) Auf der schon erwähnten Diskussion, die die Zeitschrift *Western World* veranstaltet hatte, sagte der Staatsminister im Foreign Office, *Ormsby-Gore*, daß die Regierung nicht grundsätzlich gegen den Disengagementgedanken sei. (*The Times* und *Manchester Guardian*, 4. März 1958, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6. März 1958.)

[77]) Siehe Anmerkung 20.

Der Verlauf der Fernost-Krise vom Herbst 1958

In unserem Beitrag über die chinesisch-sowjetischen Beziehungen Anfang 1959 (vgl. Europa-Archiv 1/1959, S. 21—30) wurde auf den innenpolitischen Hintergrund der Kanonade von Quemoy hingewiesen, die außenpolitische Seite nur kurz gestreift. Die Dokumentation in dieser Folge (S. D 41—D 66) soll nun das Gesamtbild der Quemoy-Krise von 1958 abrunden. Zum Verständnis der wiedergegebenen Texte ist es notwendig, auf die Botschafterbesprechungen zwischen der Volksrepublik China und den Vereinigten Staaten zurückzugreifen, die am 1. August 1955 in Genf begannen[1].

Wenngleich die Lage im Gebiet von Formosa seit Mitte 1955 politisch gespannt blieb, so war sie militärisch verhältnismäßig ruhig. Von Zeit zu Zeit erfolgten Beschießungen der gegenseitigen Positionen, zu größeren Zusammenstößen kam es jedoch nicht. Der territoriale Stand in der Straße von Formosa blieb seit der Evakuierung der Tatschen-Inseln im Februar 1955 unverändert.

Die Botschafterbesprechungen, die am 1. August 1955 in Genf begannen, stellten eine Fortführung der im Anschluß an die Genfer Konferenz über Indochina und Korea seit Mitte 1954 geführten Gespräche auf einer höheren Ebene dar. Für die Vereinigten Staaten nahm der amerikanische Botschafter in Prag, U. Alexis *Johnson*, und für die Volksrepublik China Botschafter *Wang Ping-nan* an den Genfer Besprechungen teil. Gegenstand der Besprechungen war die Freilassung der in der Volksrepublik China zurückgehaltenen amerikanischen Zivilpersonen und der während des Koreakrieges gefangengenommenen amerikanischen Soldaten. Die Vereinigten Staaten hofften außerdem herauszufinden, ob die Volksrepublik China zum Abschluß eines Waffenstillstandsabkommens im Gebiet von Formosa bereit sein würde. Es zeigte sich jedoch schon bald eine unüberbrückbare Meinungsverschiedenheit hinsichtlich der Forderung der Vereinigten Staaten, im Einklang mit den Grundsätzen der Vereinten Nationen auf die Anwendung von Gewalt im Gebiet von Formosa zu verzichten. Die Volksrepublik China beharrte auf ihrem Standpunkt, Formosa sei chinesisches Territorium und seine Befreiung eine innere Angelegenheit Chinas, deren Regelung wenn möglich auf friedlichem Wege, falls notwendig aber auch mit anderen Mitteln erfolgen werde. Die Vereinigten Staaten betonten dagegen, daß sie von der Volksrepublik China keinen Verzicht auf ihre Ansprüche auf Formosa verlangten, sondern lediglich einen Verzicht auf die Anwendung von Gewalt zur Durchsetzung ihrer Ziele „im Gebiet von Formosa oder anderswo".

Die Botschafterbesprechungen wurden bis Ende 1957 fortgeführt. Nach 73 Sitzungen wurden sie am 12. Dezember 1957 unterbrochen. Zu diesem Zeitpunkt wurde Botschafter *Johnson* auf einen neuen Posten nach Bangkok berufen. Zu einer Einigung in der Formosafrage war es bisher nicht gekommen. Die von den Vereinigten Staaten vorgeschlagene Fortsetzung der Gespräche in Genf zwischen Botschafter *Wang* und dem amerikanischen Botschaftssekretär in London, Edwin W. *Martin*, wurde jedoch von der Volksrepublik China abgelehnt.

Am 30. Juni 1958, zu einem Zeitpunkt, da die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit in zunehmendem Maße auf den Mittleren Osten gelenkt wurde, verbreitete Radio Peking eine regierungsamtliche Erklärung, in der gegen die fortdauernde Unterbrechung

---

[1]) Die vorangegangene Formosa-Krise von 1955 wurde ausführlich dargestellt von Gottfried *Kindermann* in: „Die internationale Politik 1955" (München 1958), S. 508—522.

der Genfer Besprechungen protestiert wurde und die Vereinigten Staaten ultimativ aufgefordert wurden, einen Botschafter zu benennen und die Besprechungen in Genf innerhalb von 15 Tagen wieder aufzunehmen, andernfalls müsse die Regierung der Volksrepublik China zu der Auffassung gelangen, daß die Vereinigten Staaten den Abbruch dieser Gespräche beschlossen haben. In der Erklärung wurden die Vereinigten Staaten beschuldigt, die Botschafterbesprechungen als einen Vorwand für die fortgesetzte „Besetzung“ Formosas zu benutzen und die internationalen Spannungen zu verstärken. Dann hieß es: „Das chinesische Volk ist stark genug, um sein Gebiet von Formosa zu befreien. Keine Macht der Erde kann das chinesische Volk an seiner großen Aufgabe hindern, sein Vaterland aufzubauen und zu vereinigen.“

Das amerikanische Außenministerium wies das Ultimatum am 1. Juli zurück, doch gab Außenminister *Dulles* zu verstehen, daß er die Wiederaufnahme der Besprechungen in Erwägung ziehe, jedoch nicht auf Grund des Ultimatums. Am 15. Juli verlängerte das Außenministerium der Volksrepublik China die Frist des Ultimatums um einige weitere Tage und verlangte von den Vereinigten Staaten die Benennung eines Botschafters, um die Besprechungen wieder aufzunehmen. Die Verlängerung des Ultimatums erfolgte einen Tag nach dem Ausbruch der Revolution im Irak und zur gleichen Zeit, da Präsident *Eisenhower* die Entsendung amerikanischer Streitkräfte in den Libanon bekanntgab. (Zu den Ereignissen im Mittleren Osten vgl. Europa-Archiv 22—23/1958.)

Am 28. Juli 1958 schlugen die Vereinigten Staaten der Volksrepublik China in einem Schreiben an das Generalkonsulat der Volksrepublik China in Genf vor, die Botschafterbesprechungen wieder aufzunehmen, und zwar in Warschau, wo der amerikanische Botschafter, Jacob *Beam*, für entsprechende Verhandlungen zur Verfügung stehe. Eine Beantwortung dieses Angebots erfolgte zunächst nicht.

Ende Juli reiste der sowjetische Ministerpräsident, *Chruschtschow*, überraschend zu Besprechungen mit *Mao Tse-tung* nach Peking. Das Kommuniqué über diese Besprechungen (vgl. den Wortlaut in Europa-Archiv 18/1958, S. 11 080), die vom 31. Juli bis zum 3. August 1958 stattfanden, enthielt keinen Hinweis auf die von der Volksrepublik China am 30. Juni und am 15. Juli so dringend geforderte Wiederaufnahme der Besprechungen mit den Vereinigten Staaten oder gar auf das mit diesen Besprechungen im Zusammenhang stehende Problem der Lage in der Straße von Formosa. Dafür lebte aber die Kampftätigkeit in der Straße von Formosa im Verlaufe des Monats August in zunehmendem Maße wieder auf. Die Vereinigten Staaten, die in einem am 11. August veröffentlichten Memorandum ihre Chinapolitik erneut dargelegt hatten (vgl. den Wortlaut in Europa-Archiv 18/1958, S. 11 075), reagierten auf das Aufleben der Feindseligkeiten in der Straße von Formosa mit einer sofortigen Verstärkung der 7. Flotte und der Verlegung von Luftstreitkräften von den Philippinen nach Formosa. Das nationalchinesische Verteidigungsministerium gab am 14. August bekannt, die Regierung sei entschlossen, die Küsteninseln auf jeden Fall zu halten und bis zum letzten zu verteidigen. Radio Moskau warnte die Vereinigten Staaten am 19. August vor einer „Provokation“ im Gebiet von Formosa.

Am 23. August begannen die Küstenbatterien der Volksrepublik China mit einer schweren und fortgesetzten Beschießung der Insel Quemoy. Es kam außerdem zu Luft- und Seekämpfen sowie zu einigen vergeblichen Landungsversuchen der Streitkräfte der Volksrepublik China auf der Insel Tungting in der Nähe von Quemoy. Am 25. August gab die amerikanische Regierung bekannt, daß die im Fernen Osten operierende 7. Flotte in Alarmbereitschaft versetzt worden sei. Am 27. August stellte Präsident *Eisenhower* in einer Pressekonferenz fest, daß die Inseln Quemoy und Matsu zu integrierenden Bestandteilen der Republik China geworden seien. Sie seien für die Verteidigung Nationalchinas um so wichtiger, weil dieses etwa ein Drittel seiner Landstreitkräfte auf Quemoy und Matsu stationiert habe. Auf die Frage, ob die Vereinigten

Staaten im Falle eines Angriffs auf die Inseln amerikanische Truppen einsetzen würden, antwortete Eisenhower: „Man kann einfach keine militärische Entscheidung treffen, bevor die Entscheidungssituation da ist.“ Am gleichen Tage forderte die Volksrepublik China die nationalchinesische Besatzung von Quemoy zur Kapitulation oder zum Aufstand gegen die nationalchinesische Regierung auf: „Die Befreiungsarmee der Chinesischen Volksrepublik ist entschlossen, Taiwan, ein Gebiet des Vaterlandes, und auch die Küsteninseln zu befreien. Die Landung auf Quemoy steht unmittelbar bevor.“

Das amerikanische Außenministerium antwortete am 28. August mit einer Erklärung, in der unter Bezugnahme auf ein Schreiben von Außenminister *Dulles* an den Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses des Repräsentantenhauses ausgeführt wurde, daß ein Versuch der chinesischen Kommunisten, die gegenwärtige Lage durch bewaffnete Gewalt zu ändern, kaum als eine „begrenzte Operation“ angesehen werden könne. „Diese direkte Bedrohung und die massive Beschießung Quemoys sind ein deutlicher Beweis für den Militarismus und den aggressiven Expansionismus Pekings und stehen in direktem Gegensatz zu den wiederholten Beteuerungen Pekings, friedliche Absichten zu verfolgen.“ (Vgl. den Wortlaut in *The New York Times* vom 29. August 1958.) Ende August weilten der amerikanische Heeresminister, Wilbur *Brucker*, und der Befehlshaber der amerikanischen Streitkräfte im Pazifik zu Besprechungen mit Generalissimus *Tschiang Kai-schek* in Taipeh. Am 31. August veröffentlichte die *Prawda* einen Aufsatz, in dem die Vereinigten Staaten gewarnt wurden, daß ein Angriff auf die Volksrepublik China als Bedrohung der Sowjetunion bewertet werden müsse.

Am 4. September 1958 gab Außenminister *Dulles* nach einer längeren Unterredung mit Präsident *Eisenhower* in Newport eine grundsätzliche Erklärung über die Haltung der Vereinigten Staaten zu den Ereignissen in der Straße von Formosa ab. Die Erklärung hatte die ausdrückliche Billigung Präsident Eisenhowers. Dulles gab bekannt, der Präsident sei bisher noch nicht zu dem Schluß gekommen, daß der Einsatz amerikanischer Truppen notwendig sei, um die Verteidigung Formosas sicherzustellen. Der Präsident würde jedoch nicht zögern, eine solche Entscheidung zu treffen, falls die Umstände es erfordern. (Vgl. den Wortlaut der Erklärung auf S. D 42 dieser Folge.)

In der Zwischenzeit hatten die Kampfhandlungen in der Straße von Formosa weiter an Intensität zugenommen. Die verstärkte 7. amerikanische Flotte bereitete sich auf gemeinsame Manöver mit den Seestreitkräften der Republik China vor und gewährte in der Folge den Versorgungsschiffen der Republik China für die Insel Quemoy Geleitschutz. In dieser Situation gab die Regierung der Volksrepublik China am 4. September die Ausdehnung ihrer Hoheitsgewässer auf 12 Seemeilen bekannt und warnte alle ausländischen Kriegsschiffe und Kriegsflugzeuge vor einem ungenehmigten Eindringen in die von ihr beanspruchten Territorialgewässer oder den darüber befindlichen Luftraum. (Vgl. den Wortlaut der Erklärung auf S. D 43 dieser Folge.) Das amerikanische Außenministerium reagierte auf diese Ankündigung noch am gleichen Tage und erklärte, daß die Vereinigten Staaten nur die Dreimeilenzone als völkerrechtlich verbindlich anerkennen.

Am 5. September warnte die *Prawda* die Vereinigten Staaten, daß die Sowjetunion bei jedem Kampf um Formosa oder die Küsteninseln an der Seite der Volksrepublik China stehen würde. Wörtlich hieß es in dem *Prawda*-Artikel: „Die Sowjetunion kann nicht gleichgültig bleiben angesichts dessen, was an den Grenzen oder auf dem Territorium ihres großen Verbündeten vor sich geht. Die Sowjetunion wird nicht ruhig zusehen, wie die USA Kriegsvorbereitungen im Pazifik betreiben, der auch die sowjetischen Küsten umspült. Durch Bande der brüderlichen Freundschaft und gegenseitigen Hilfe mit der Volksrepublik China verknüpft, wird das Sowjetvolk seinem Bruder, dem chinesischen Volk, mit allen Mitteln Hilfe erweisen, um die unverschämten, außer Rand und Band geratenen Abenteurer und Kriegsprovokateure in die Schranken zu weisen.“

Am 6. September antwortete der Außenminister der Volksrepublik China, *Tschu En-lai*, auf die Erklärung *Dulles'* vom 4. September 1958. Er sagte, die Volksrepublik China habe das Recht, ihr Territorium auf den Küsteninseln und auf Formosa von den Truppen Tschiang Kai-scheks zu befreien. Die amerikanische Intervention verletze in grober Weise die primitivsten Regeln internationaler Beziehungen. Um eine weitere Anstrengung zur Gewährleistung des Friedens zu unternehmen, sei seine Regierung jedoch bereit, die Gespräche mit den Vereinigten Staaten auf Botschafterebene wieder aufzunehmen. (Vgl. den Wortlaut der Erklärung Tschus auf S. D 44 dieser Folge.) In Washington wurde zu der Erklärung Tschu En-lais noch am gleichen Tage darauf hingewiesen, daß die Vereinigten Staaten auf ihr Angebot vom 28. Juli, die Botschafterbesprechungen in Warschau wieder aufzunehmen, noch immer ohne Antwort seien. Wenn die Chinesische Volksrepublik, den Aeußerungen Tschu En-lais zufolge, jetzt bereit sei, die Gespräche wieder aufzunehmen, so stehe der amerikanische Botschafter in Warschau sofort zur Verfügung. (Vgl. den Wortlaut der Erklärung des Weißen Hauses auf S. D 46 dieser Folge.)

Am 7. September 1958, also einen Tag nach der Bekanntgabe der prinzipiellen Bereitschaft der Volksrepublik China zu Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten, richtete Ministerpräsident *Chruschtschow* ein Schreiben an Präsident *Eisenhower*, in dem er erklärte, ein Angriff auf die Volksrepublik China werde als Angriff gegen die Sowjetunion angesehen werden. Im Fernen Osten werde es keinen Frieden geben, solange die amerikanischen Streitkräfte nicht aus dem Gebiet von Formosa zurückgezogen seien. (Vgl. den Wortlaut auf S. D 47 dieser Folge.) In seiner Antwort vom 12. September wies Präsident *Eisenhower* darauf hin, daß die Chinesische Volksrepublik drei Wochen nach dem Besuch *Chruschtschows* in Peking mit der Beschießung von Quemoy begonnen und die Eroberung Quemoys und Formosas zu ihrem Ziele erklärt habe. Die Vereinigten Staaten erfüllten lediglich ihre Verpflichtung, einem Verbündeten gegen eine Aggression beizustehen. Chruschtschow möge seinen Einfluß bei der Volksrepublik China geltend machen, damit sie ihre militärischen Operationen einstelle und sich der Politik einer friedlichen Beilegung des Streits zuwende. (Vgl. den Wortlaut auf S. D 54 dieser Folge.)

Zwei Tage vorher hatte Präsident *Eisenhower* in einer Rundfunk- und Fernsehrede zum Ausdruck gebracht, daß die gemeinsame Resolution des Kongresses vom Januar 1955 (vgl. Auszug aus dem Wortlaut in Europa-Archiv 18/1958, S. 11 075, Anmerkung 1) auch für die gegenwärtige Situation Geltung habe. Im Hinblick auf eine Wiederaufnahme der Botschafterbesprechungen hatte Eisenhower gesagt, die Vereinigten Staaten würden an dem Standpunkt festhalten, den sie bereits 1955 eingenommen haben, nämlich daß sie sich „bei diesen Gesprächen nicht an irgendeinem Abkommen beteiligen werden, das die Rechte der Republik China beeinträchtigen würde". Sollten die zweiseitigen Gespräche keinen vollen Erfolg haben, so bestehe immer noch die Hoffnung, daß die Vereinten Nationen einen befriedenden Einfluß auf die Situation ausüben könnten.

Am 14. September einigten sich die Vereinigten Staaten und die Volksrepublik China, die Botschafterbesprechungen am 15. September in Warschau aufzunehmen. Beide Seiten wahrten jedoch strenges Stillschweigen über die Verhandlungsthemen, denen sich der amerikanische Botschafter *Beam* und der Botschafter der Chinesischen Volksrepublik, *Wang Ping-nan*, widmen würden. Schon vor Beginn der Warschauer Gespräche hatte der Außenminister der Republik China, *Huang Schao-ku*, erklärt, er habe Zweifel, ob es klug sei, mit den „kommunistischen Aggressoren" Verhandlungen aufzunehmen. Als legitime Regierung des chinesischen Volkes sei die nationalchinesische Regierung verpflichtet, ihre Rechte und Interessen selbst zu verteidigen.

In einem neuen Schreiben an Präsident *Eisenhower* verurteilte Ministerpräsident *Chruschtschow* am 19. September in scharfer Form die Haltung der Vereinigten Staaten in der Straße von Formosa. Die amerikanischen Streitkräfte müßten Formosa und das

Seegebiet um die Insel verlassen. Andernfalls bleibe der Volksrepublik China kein anderer Weg als die „Vertreibung der ihr feindlichen Streitkräfte von ihrem eigenen Territorium". Die Sowjetunion stehe voll und ganz auf der Seite der Volksrepublik China und werde ihre Politik unterstützen. (Vgl. den Wortlaut des Schreibens auf S. D 55.) Dieses Schreiben Chruschtschows wurde von den Vereinigten Staaten zurückgewiesen und dem Absender wieder zugestellt mit der Feststellung, das Schreiben sei „voll von falschen Anschuldigungen", beleidigend und maßlos und enthalte unstatthafte Drohungen. (Vgl. den Wortlaut der beiden Erklärungen des Weißen Hauses auf S. D 61).

Während die Botschafterbesprechungen zwischen der Volksrepublik China und den Vereinigten Staaten in Warschau unter dem Siegel des Stillschweigens weitergeführt wurden, erklärte Außenminister *Dulles* am 25. September, die Bedeutung der Küsteninseln Quemoy und Matsu für die Republik China sei vergleichbar mit der Berlins für den Westen. Es gehe nicht um den Besitz einiger Quadratmeilen, sondern um eine kommunistische Herausforderung. Dieser Vergleich wurde in der Bundesrepublik als unklug und unberechtigt bezeichnet. (Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27. September: „Berlin ist nicht Quemoy".)

Am 30. September erklärte Außenminister *Dulles*, es sei töricht, auf den Küsteninseln Quemoy und Matsu so viele nationalchinesische Truppen zu belassen, wenn es zu einer vereinbarten oder auch nur tatsächlichen Waffenruhe kommen würde. Er sehe eine leichte Tendenz zur Stabilisierung der Lage in der Straße von Formosa. Eine Rückkehr der Nationalchinesen auf das Festland werde bestimmt nicht aus eigener Kraft erfolgen, sondern allenfalls als Folge von Ereignissen auf dem Festland. Diese Erklärung löste bei der Regierung der Republik China Unmut und Unzufriedenheit aus. Generalissimus *Tschiang Kai-schek* erklärte, die nationalchinesischen Truppen würden gegebenenfalls auch ohne amerikanische Hilfe die Küsteninseln verteidigen und Vergeltungsschläge gegen das chinesische Festland führen. Es sei eine Illusion, zu glauben, die Volksrepublik China würde sich zu einer Feuereinstellung bereit erklären. In einem Interview mit der *Sunday Times* am 5. Oktober forderte Tschiang Kai-schek die Einstellung der Botschafterbesprechungen in Warschau. Bereits am 2. Oktober hatte das nationalchinesische Außenministerium die amerikanischen Anregungen zur Verminderung der Truppen auf den Küsteninseln abgelehnt.

Am 5. Oktober kündigte der Verteidigungsminister der Volksrepublik China, *Peng Teh-huai,* in einem Aufruf an die „Landsleute auf Taiwan" eine mit Wirkung vom 6. Oktober beginnende siebentägige Feuerpause an. Voraussetzung sei jedoch, daß die Vereinigten Staaten den nationalchinesischen Versorgungsschiffen keinen Geleitschutz mehr gewährten. Der Verteidigungsminister schlug ferner vor, daß Formosa und die Chinesische Volksrepublik Verhandlungen über eine friedliche Regelung des Formosakonfliktes führen sollten. Solche Verhandlungen wurden von der nationalchinesischen Regierung mit der Begründung abgelehnt, daß dieses Angebot nichts als einen Trick der Kommunisten darstelle. Das amerikanische Außenministerium gab am 8. Oktober bekannt, daß amerikanische Kriegsschiffe die nationalchinesischen Versorgungsschiffe nach der Insel Quemoy künftig nicht mehr eskortieren würden. Am 12. Oktober verlängerte die Volksrepublik China die ursprünglich auf sieben Tage angesetzte Waffenruhe in der Straße von Formosa um weitere zwei Wochen. In der entsprechenden Erklärung des Verteidigungsministers der Volksrepublik China wurde erneut die Forderung auf Abzug der amerikanischen Streitkräfte aus der Straße von Formosa erhoben. Das Angebot von Verhandlungen mit Nationalchina wurde nachdrücklich wiederholt: „Solange die Kuomintang auf Formosa mit uns noch nicht friedliche Verhandlungen begonnen hat und solange noch keine vernünftige Lösung ausgearbeitet worden ist, wird der Bürgerkrieg weitergehen." Die Befreiung Formosas wurde erneut als eine „interne chinesische Angelegenheit" bezeichnet, in die sich einzumischen kein Ausländer das Recht habe. Auch die Vereinten Nationen hätten dieses Recht nicht.

Am 20. Oktober, einen Tag bevor Außenminister *Dulles* zu Besprechungen mit der nationalchinesischen Regierung in Taipeh eintraf, erließ der Verteidigungsminister der Volksrepublik China einen Tagesbefehl, in dem die Beendigung der Feuerpause in der Straße von Formosa bekanntgegeben wurde. Als Begründung wurde angegeben, daß amerikanische Streitkräfte in der Nacht vom 19. zum 20. Oktober Geleitschutz in den Gewässern von Quemoy geleistet hätten. Mithin müsse „der Artilleriebeschuß als Strafmaßnahme wieder aufgenommen werden" (vgl. S. D 62). Von amerikanischer Seite wurde zu der Wiederaufnahme der Beschießung erklärt, der Geleitschutz für nationalchinesische Versorgungsschiffe sei bisher nicht wieder aufgenommen worden; man werde ihn aber wieder aufnehmen, wenn sich die militärische Notwendigkeit dazu ergebe.

Nach den Besprechungen, die Außenminister *Dulles* am 21. und 22. Oktober mit Generalissimus *Tschiang Kai-schek* führte, wurde in einem Kommuniqué erklärt, die Gesprächspartner seien sich einig, daß unter den gegenwärtigen Umständen die Verteidigung von Quemoy und Matsu eng mit derjenigen von Formosa und den Pescadoren verbunden sei. Doch hoffe man, daß die Kommunisten es nicht auf einen allgemeinen Krieg ankommen lassen. Das Kommuniqué schloß mit dem Hinweis, daß die Abkommen zwischen beiden Staaten rein defensiver Natur seien und daß die Befreiung des chinesischen Festlandes nicht mit Gewalt erfolgen solle. (Vgl. den Wortlaut auf S. D 63.)

Am 25. Oktober erließ der Verteidigungsminister der Volksrepublik China einen Aufruf an die Soldaten und die Zivilbevölkerung auf Formosa und den Küsteninseln, in dem mitgeteilt wurde, daß die Truppen an der Fukien-Front Befehl erhalten hätten, die Beschießung von Quemoy künftig an allen geraden Monatstagen einzustellen, um so die Versorgung von Quemoy und den anderen Küsteninseln mit Nahrungsmitteln und militärischer Ausrüstung zu ermöglichen. Die bedingte Einstellung des Feuers erfolgte dem Aufruf zufolge unter der Voraussetzung, daß die amerikanischen Geleitschutzoperationen nicht fortgesetzt werden. (Vgl. den Wortlaut des Aufrufs auf S. D 65.) Seither ist die Kampftätigkeit in der Straße von Formosa auf sporadische Feuerüberfälle beschränkt geblieben.

Am 11. November erklärte der amerikanische Unterstaatssekretär Robert *Murphy*, er hoffe auf eine unbefristete Feuereinstellung in der Straße von Formosa, auch ohne besonderes Abkommen. Auch in Korea und in Vietnam sei nur ein informeller Waffenstillstand geschlossen worden. Mit einigem Geschick ließen sich auch entsprechende Verhandlungen über eine Feuereinstellung in der Straße von Formosa führen. Zur amerikanischen Fernostpolitik erklärte Murphy: „Wir sehen die Notwendigkeit, Risiken einzugehen, wenn wir uns der Gewalt widersetzen und erfolgreich den Frieden erhalten wollen. Neben der Festigkeit sehen wir aber auch die Bedeutung der Zurückhaltung. Wir bemühen uns, die chinesischen Kommunisten nicht unnötig zu provozieren, gleichzeitig wissen wir aber auch, daß wir die Interessen und die Sicherheit unseres Verbündeten (Nationalchina) nicht ignorieren können."

Gegen Ende des Jahres ist in militärischer Hinsicht eine gewisse Beruhigung eingetreten. Am 15. Dezember teilte der Kommandeur der 7. amerikanischen Flotte mit, daß die Konzentration von Seestreitkräften im Gebiet von Formosa nicht länger für erforderlich gehalten werde, da die Lage nicht mehr so angespannt und Formosa jetzt besser in der Lage sei, Angriffsdrohungen zu begegnen.

Inzwischen hatte der sowjetische Vorstoß in der Berliner Frage einen neuen akuten Krisenherd in Europa geschaffen. (Vgl. hierzu die Dokumente zur deutschen Frage und zur europäischen Sicherheit auf S. D 13—D 40 dieser Folge.) Die Besprechungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Volksrepublik China sind trotzdem — wenn auch mit immer größeren Abständen zwischen den einzelnen Zusammenkünften — weitergegangen. Ueber ihren Stand ist bisher nichts Konkretes bekannt geworden.

H. V.

De Gaulle vor der Bewährungsprobe

Bilanz der Übergangszeit von der IV. zur V. Republik

Von Walter Schütze

DIE NEUORDNUNG DER STAATSGEWALT

Als General Charles *de Gaulle* am 1. Juni 1958 von der Nationalversammlung die volle gesetzgebende und ausführende Gewalt forderte und erhielt, setzte er sich sechs Monate Frist, um wieder Ordnung in das in der Auflösung befindliche französische Staatswesen zu bringen und dem Lande eine neue Verfassung zu geben[1]. Das „Interregnum" von der IV. zur V. Republik ging am 8. Januar 1959 mit der Einsetzung de Gaulles als Präsident der Republik zu Ende. Diese beiden Daten zeigen an, daß dieses Reformwerk „programmgemäß" durchgeführt werden konnte; es ist jedoch für die Stimmung im Lande weitaus bezeichnender, daß die Geburt der neuen Republik diesmal nicht von den heftigen politischen Wehen und Meinungskämpfen begleitet war, die ein derartiges Ereignis in der französischen Geschichte bisher stets ausgelöst hat. Ohne Uebertreibung kann man sagen, die Franzosen seien über den offiziellen Gründungsakt zur Tagesordnung übergegangen, ohne das alte Regime erbittert zu verteidigen oder das neue leidenschaftlich zu feiern. Die Gründe hierfür sind einleuchtend genug: zum ersten Male seit 1789 ist eine Republik nicht aus dem völligen Umsturz hervorgegangen und von der Ausschaltung der bisherigen Führerschicht — sei es durch eine Revolution wie 1792, 1848 und 1870, sei es durch eine Epuration wie 1944/45 — begleitet. Die „Revolution" des 13. Mai wurde aufgefangen und in die Bahnen der Staatsreform gelenkt: der neuen Regierung *de Gaulle* gehörten Vertreter des alten Systems, wie *Mollet, Pflimlin, Pinay,* genau so an wie dessen unerbittlicher Kritiker *Debré,* wie der Wohlfahrtstribun *Soustelle* und hohe Verwaltungsbeamte[2].

Die Politik des neuen Regierungschefs war darauf gerichtet, in dieser Uebergangsperiode die am 13. Mai offen zum Ausbruch gekommenen Gegensätze zunächst zu überbrücken, sie in seiner Person zu neutralisieren und sie dann innerhalb des neuen Regimes ganz aufzulösen. Die so oft aufgeworfene Frage, ob de Gaulle „Erfolg" gehabt hat, läßt sich so nur in alternativer Form stellen und beantworten: gelingt diesmal das 1946 gescheiterte Experiment eines Neubeginnes, oder schwelt der Konflikt Paris—Algier unter dem Mantel einer scheinbar autoritären Führung weiter, wird er also nicht aufgehoben, sondern nur aufgeschoben? Wenn die Hoffnungen derer, die von der Rückkehr de Gaulles zur Macht eine schon charismatische Wirkung und schnelle Lösung aller Probleme erwarteten, enttäuscht worden sind, so hieße es doch vorschnell urteilen, wollte man auf Grund der Erfahrungen der letzten sechs Monate den Stab über dieses „come back" des Generals brechen. Es hieße nicht nur die Schwierigkeiten über-

sehen, denen er sich im Sommer 1958 auf allen Gebieten gegenübersah, sondern auch seine Auffassung von den Dingen und seine Art zu regieren verkennen. Ist die „tabula rasa" — der große Umbruch — ausgeblieben, so haben sich immerhin drei wenn nicht revolutionäre, so doch revolutionierende Aenderungen angebahnt: der Bruch mit der traditionellen französischen Staatsauffassung, der in der neuen Französisch-Afrikanischen Gemeinschaft zum Ausdruck kommt, die allmähliche Ablösung der Parteipolitiker, die das Gesicht der IV. Republik bestimmten, durch die „grands cadres" — diese in der Welt einzigartige Hierarchie von Verwaltungsbeamten, Wissenschaftlern und Technikern — und die deutliche Abwendung von dem Protektionismus, in den sich die französische Wirtschaft unter Errichtung hoher Zoll- und Handelsmauern seit Beginn der III. Republik zurückgezogen hat.

Der Gang der äußeren Ereignisse seit dem Mai 1958 erscheint dem Beobachter widersprüchlich und durch brüske Unternehmungen und ebenso plötzliche Abwendungen von der eben eingeschlagenen Linie gekennzeichnet; mehr von der empirischen Methode des „trial and error" als von einem festen Plan bestimmt. Da ein Militär an der Spitze der Regierung stand, ist man geneigt, seine politischen Entscheidungen in militärischen Begriffen zu deuten, und dies um so eher, als de Gaulle für die goldene Regel der IV. Republik, die alle Interessengegensätze in einer schließlich nur noch leeren Kompromißformel zu überbrücken suchte, nur Verachtung übrig hat. Bleiben wir bei diesem Bild, so können wir seine strategischen Pläne von seinen taktischen Maßnahmen unterscheiden: Seine Strategie lief von Anfang an darauf hinaus — und der Anfang lag hier in den Jahren des freiwilligen Exils in Colombey-Les-Deux-Eglises, die ihm Muße genug gaben, seine nach der Befreiung Frankreichs gemachten Fehler zu überdenken —, mit einer neuen Verfassung ein schlagkräftiges Instrument zu schaffen, mit der das Ziel, die Rückgewinnung eines dem Lande würdigen Platzes in der Welt, erreicht werden konnte.

Seine Taktik mußte darauf gerichtet sein, zunächst einmal den Zündstoff zu entschärfen, der sich in den letzten Jahren angesammelt hatte, und mit den Problemen fertig zu werden, denen sich Frankreich im Augenblick gegenübersah, mit Fragen also, die eine termingerechte Erfüllung übernommener Verpflichtungen erforderten (Gemeinsamer Markt usw.), die — wie in der algerischen Frage — die Handlungsfähigkeit der Regierung lähmten oder die in der Weltpolitik und der atlantischen Verteidigung ihre Bewegungsfreiheit einzuengen drohten.

Die institutionelle Neuordnung

Um die Bedeutung zu ermessen, die de Gaulle den Fragen der politischen Struktur beimißt, muß man sich an sein in der Krise des 13. Mai gefälltes Urteil über die IV. Republik erinnern, in dem es hieß, die Politiker wären an sich fähig, die Institutionen aber schlecht. In dieser funktionellen Betrachtungsweise mußte es ihm darauf ankommen, die Mechanismen der Macht so zu ordnen, daß die Ausführenden jeweils ihren Fähigkeiten entsprechend eingesetzt werden konnten. Das bedeutete den Bruch mit der Parlamentsherrschaft und vor allem die Aufgabe des Parlamentarier-Monopols an der politischen Entscheidung, es bedeutete eine Neuverteilung der Gewalten, die im Hinblick auf die Praxis der IV. Republik zu einer Umkehrung der Rollen führt. Hatte bisher die Nationalversammlung regiert und die Durchsetzung der Beschlüsse, nicht aber die hierfür notwendigen

Vollmachten dem Kabinett überlassen, so liegt die Initiative in der V. Republik fast ausschließlich in der Hand der Regierung, während das Parlament mehr als Bremse denn als Motor wirkt. Der eigentliche Bereich der Gesetzgebung wird eingeschränkt und der Regierung die Befugnis übertragen, bestimmte Materien auf dem Verordnungswege zu regeln[3]. Ohne hier auf verfassungsrechtliche Einzelheiten einzugehen, lassen sich doch die Grundzüge der neuen Verfassung erkennen: strenge Trennung der ausführenden von der — eingeschränkten — legislativen Gewalt und gleichzeitig damit die in der französischen Verfassungsgeschichte neuartige Schaffung eines Verfassungsrates, der die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze usw. prüft und gegen dessen Entscheidung es keine Berufung gibt[4].

Schon nach außen kommt diese Abgrenzung in der Bestimmung von der Unvereinbarkeit von Minister-, Abgeordneten- und Verfassungsrichteramt zum Ausdruck. Mit der Anwendung des klassischen Prinzips von der Trennung der drei Gewalten geht die Stärkung der Exekutive auf Kosten des Parlaments Hand in Hand. Senat und Nationalversammlung sehen sich in der Regel auf zwei Sitzungsperioden von je drei Monaten im Jahr beschränkt[5]. Das Kernstück der Parlamentsherrschaft, die Ministerverantwortlichkeit, wird zwar grundsätzlich aufrechterhalten, in der Praxis aber dadurch eingeschränkt, daß die Regierung nur durch ein Mißtrauensvotum gestürzt werden kann, dem die absolute Mehrheit der Abgeordneten zustimmt. Ein Gesetzesantrag der Regierung gilt dagegen als angenommen, auch wenn er nicht die absolute Mehrheit der Kammer, sondern nur die relative Mehrheit auf sich vereinigt[6].

Man hat gewiß nicht zu Unrecht in der überragenden Rolle, die dem Präsidenten der Republik zukommt, das hervorstechendste Kennzeichen der neuen Verfassung gesehen und sie als ein Gewand bezeichnet, das ausschließlich auf die Person des Generals de Gaulle zugeschnitten ist. Zweifellos ist dieses Präsidialamt nicht aus abstrakten verfassungsrechtlichen Vorstellungen heraus entstanden, sondern trägt der gegebenen Situation und dem Willen de Gaulles Rechnung, in der Rolle des Schiedsrichters außerhalb der Parteien und über ihnen zu stehen und „als Führer Frankreichs und Chef des republikanischen Staates die oberste Gewalt in ihrer ganzen Fülle auszuüben“.[7] Der Präsident ernennt den Premierminister[8], er führt den Vorsitz im Ministerrat und hat das Recht, über das Parlament hinweg Gesetzesanträge zur Volksabstimmung vorzulegen und die Nationalversammlung aufzulösen[9]. Ein „Notstandsparagraph“ gibt ihm weiterhin die Möglichkeit, mit quasi diktatorischen Vollmachten zu regieren, wenn die Lage Frankreichs dies erforderlich machen sollte[10].

Theoretisch betrachtet — in dem Augenblick, in dem die V. Republik ihre ersten Schritte tut, läßt sich kaum sagen, ob und wieweit sich die Dinge in der Praxis so entwickeln werden, wie es die Paragraphen vorsehen —, hat noch nie ein französischer Staats- oder Regierungschef eine so große Machtfülle besessen wie General de Gaulle — wenn man von dem Regime der beiden Napoleon absieht —, auch die absolutistischen Könige nicht. In Abwandlung des berühmten Wortes von *Thiers* könnte man als Devise über die Verfassung der V. Republik setzen: „La République sera autoritaire ou elle ne sera pas[11].“ Es könnte im extremen Falle eine Lage entstehen, in der die verfassungsmäßige Stellung des Präsidenten bis zum Aeußersten ausgeschöpft, das Parlament auf die Rolle einer

„Chambre de Réflexion" verwiesen, die Regierung lediglich zum verlängerten Arm der Präsidialgewalt wird und ein plebiszitäres Regime fast ungehemmt und unkontrolliert walten kann. Wenn jedoch gerade von der Seite, auf der jede autoritäre Anwandlung mit dem heftigsten Mißtrauen betrachtet wird, dem Regierungschef de Gaulle in der Uebergangsperiode, die ihm eigentlich eine unbeschränkte Machtvollkommenheit gab, der Vorwurf gemacht werden konnte, er regiere nicht zuviel, sondern zu wenig[12], dann vermag man nicht recht zu glauben, daß die neuen Institutionen ihrem Schöpfer lediglich als Sprungbrett zur Alleinherrschaft dienen sollen. Wahrscheinlicher ist, daß diese Verfassung mit ihren unleugbar autokratischen Zügen eher das Höchstmaß dessen ist, was de Gaulle forderte, um seiner Aufgabe gerecht werden zu können, oder, um noch einmal das militärische Bild zu gebrauchen, daß er den Feldzug für die „Erneuerung" Frankreichs nur dann führen zu können glaubte, wenn er ein derartig geschliffenes Instrument und ein derart weites Operationsfeld erhielt.

Im Laufe der Verfassungsarbeiten wurde deutlich, daß de Gaulle zwar bereit war, in Einzelfragen nachzugeben, am Prinzip aber konsequent festhielt. Zahlreiche Aenderungen wurden so auf Vorschlag des am 17. Juli gebildeten beratenden Verfassungsausschusses[13] in den endgültigen Text aufgenommen. Die Verfassung, die de Gaulle am 4. September dem Land vorlegte und die in der Volksabstimmung vom 28. September 79 vH Ja-Stimmen erhielt (bei einer ungewöhnlich hohen Beteiligung von 85 vH der Abstimmungsberechtigten in Frankreich selbst), war ein Werk nicht der Politiker, sondern der Juristen und Verwaltungsbeamten. Zu ihrer „antiparlamentarischen" Tendenz hat wesentlich der Mann beigetragen, der von de Gaulle zum Justizminister ernannt worden war: Michel *Debré,* einer der wenigen, die ihm auch nach dem Scheitern der gaullistischen Sammlungsbewegung (RPF) treu geblieben waren, und der, als viele ehemaligen Gaullisten längst Minister waren, die politischen Sitten der IV. Republik mit unermüdlicher Kritik und „diese Fürsten, die uns regieren", mit beißendem Spott überzogen hatte[14]. Aus der Verwaltungskarriere hervorgegangen und von den Traditionen des hohen Beamtentums geprägt, vertritt er eine auf Napoleon zurückgehende zentralistische Staatsauffassung, die in der Verwaltung das Rückgrat des Staates, in einem allmächtigen Parlamentarismus dagegen den Keim der Mißwirtschaft und die Koalition von Sonderinteressen sieht. Es war nur folgerichtig, daß de Gaulle, der diese Auffassung vom Staat teilt, Debré zum ersten Premierminister der V. Republik machte, damit er seine Ideen über die Regierungsführung in die Tat umsetzt.

Die Französisch-Afrikanische Gemeinschaft[15]

Während nach dem Zusammenbruch des alten parlamentarischen Regimes die Bahn frei war für die Durchführung einer Konzeption, die *de Gaulle* nach dem Kriege nicht hatte durchsetzen können, konnte jetzt auch sein berühmtes „Programm von Brazzaville" des Jahres 1944[16] über die Emanzipierung der französischen Kolonien Gestalt gewinnen. Im Jahre 1956 war es den liberalen Elementen im französischen Parlament noch gelungen, mit dem sogenannten „Rahmengesetz" für die Ueberseegebiete eine weitgehende Selbstverwaltung durchzusetzen. Das Parlament konnte sich dann aber weder auf eine Erweiterung dieser Reformen im Sinne eines föderativen Zusammenschlusses mit Frankreich noch auf durchgreifende Aenderungen anderer Verfassungsbestimmungen einigen.

Eine Entscheidung wurde immer wieder hinausgeschoben, doch drohte jetzt das im „Schwarzen Afrika" sehr schnell gewachsene politische Selbstbewußtsein die Führer der afrikanischen Parteien, die weiterhin für die Zugehörigkeit zu Frankreich eintraten, zu überflügeln und einer radikalen „Los von Frankreich"-Bewegung Vorschub zu leisten. Als in dieser Lage de Gaulle die Regierung übernahm, entschied er sich im Rahmen der neuen Verfassung für eine Lösung, die noch einige Wochen vorher als einfach revolutionär gegolten und den Verfechtern einer liberalen Politik in Uebersee, wie *Mendès-France*, *Mitterrand* und dem Sozialisten *Deferre*, unweigerlich bei der Mehrheit des Parlamentes das Verdammungsurteil „Verschleuderer des französischen Reiches" eingebracht hätte. In einer völligen Abkehr von der unitarischen Staatsauffassung erhielten die überseeischen Territorien[17] die volle innere Autonomie zuerkannt. Sie schieden aus dem Verband der Französischen Republik aus und wurden Mitgliedstaaten einer neuen „Gemeinschaft". In diesem föderativen Gebilde, einer französischen Version des britischen Commonwealth, sind die Mitglieder gleichberechtigt vertreten, gehen aber Souveränitätsverzichte zugunsten der Gemeinschaft ein. Der französische Staat, der auch in Zukunft für die technische und wirtschaftliche Hilfe für die hier neu entstandenen Republiken in Afrika aufkommt, behält in den gemeinsamen Institutionen den maßgeblichen Anteil auf dem Gebiet der Außenpolitik, der Verteidigung und der Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Es ist hier eine Entwicklung eingeleitet worden, die zumindest südlich der Sahara die französische Politik von einer in den letzten Jahren immer schwerer wiegenden Hypothek befreit. Die Existenz einer wirklich lebensfähigen Gemeinschaft, die nicht nur eine Fortführung der bisherigen Herrschaftsform unter anderem Namen ist, wird für die Stellung Frankreichs in der Welt unzweifelhaft einen gewichtigen Trumpf darstellen.

Die Regelung des Verhältnisses zu den überseeischen Gebieten ist in unserem Zusammenhang auch deshalb von Interesse, weil sie ein bezeichnendes Beispiel für die Art bietet, in der de Gaulle seine Entschlüsse trifft. Der Regierungschef hatte sich beharrlich geweigert, in die Verfassung eine Bestimmung aufzunehmen, die immer mehr in den Brennpunkt der afrikanischen Politik gerückt war: das Recht auf Unabhängigkeit, d. h. die Möglichkeit, sich frei für einen Austritt aus der Gemeinschaft mit Frankreich zu entscheiden, wenn dies in einer Abstimmung von der Bevölkerung eines Mitgliedstaates gewünscht wird. Als de Gaulle seine große Reise durch das „Schwarze Afrika" antrat (20. bis 26. August), war er offensichtlich gewillt, die afrikanischen Völker vor die Wahl zu stellen: Zustimmung zur Verfassung und damit Zugehörigkeit zur Gemeinschaft, oder Ablehnung der Verfassung und sofortiger Abbruch aller — auch der wirtschaftlichen und finanziellen — Bande mit Frankreich. Der begeisterte Empfang, den de Gaulle in Madagaskar und Aequatorialafrika fand, konnte ihn jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß dieses „Ultimatum" das ganze Werk zum Scheitern zu verurteilen drohte. In der Erkenntnis, daß die afrikanische Elite zwar zur freiwilligen Zusammenarbeit mit Frankreich bereit war, die mit dem „Nein" verbundenen Risiken aber einem erzwungenen „Ja" vorziehen würde, gestand er den afrikanischen Ländern in Brazzaville das Recht zu, jederzeit aus der Gemeinschaft auszutreten. Es ist wichtig festzuhalten, daß dieser schwerwiegende Entschluß von de Gaulle nicht erst unter dem Druck der Manifestationen von

Dakar zustande kam, wo er der johlenden Menge entgegenschleuderte: „Ihr wollt die Unabhängigkeit, ich gebe sie Euch[18]!"

Der Ausgang des Referendums im „Schwarzen Afrika" — nur ein Territorium, Guinea, wählte den Weg der sofortigen Unabhängigkeit, alle anderen sprachen sich mit zum Teil überwältigenden Mehrheiten für die Gemeinschaft aus — sollte de Gaulle recht geben. Das blitzschnelle Aufgeben einer in ihren Auswirkungen als falsch erkannten Entscheidung selbst dann, wenn sie seinen grundsätzlichen Auffassungen entspricht, und die Bereitschaft zu weitgehenden Konzessionen in der Sache, um die große Linie seiner Politik zu retten, stehen allerdings in scharfem Kontrast zu den Eigenschaften, die man de Gaulle nach dem Kriege vorgeworfen und auf die man sein Scheitern 1946 zurückgeführt hatte: die Unnachgiebigkeit, mit der er auf seinem Willen bestand, und die mangelnde Fähigkeit, sich einer gegebenen Situation anzupassen und danach zu handeln.

DE GAULLE UND DIE PROBLEME FRANKREICHS

Die Parteienpolitik und die öffentliche Meinung gegenüber dem „Experiment de Gaulle"

Diese für Freunde wie Gegner de Gaulles überraschende Anpassungsfähigkeit hatte er bereits in den Verhandlungen bewiesen, die der Regierungsbildung Ende Mai vorausgingen. Seiner „Verführungskunst" war es zuzuschreiben, daß sich das innenpolitische Klima beruhigte und die Furcht vor einer Diktatur des Generals wie vor Gegenaktionen einer „Volksfront" schwand. Mit der Aufnahme von Jacques *Soustelle*, dem führenden politischen Kopf der Bewegung des 13. Mai — er wurde am 7. Juli Informationsminister — , kam es zu einer Art von „Koexistenz" der gegensätzlichen Richtungen innerhalb der Regierung. Der General ließ die Fronten des 13. Mai einfrieren, indem er die Vertreter der Parteien im Kabinett[19] nicht auf ein festes Programm, sondern auf seine Person verpflichtete. Das sich daraus ergebende Mißverständnis in der politischen Zielsetzung suchte er dann sehr geschickt in der Verfassungsbefragung auszunutzen. Die Parteien, durch die Ereignisse desorientiert und ihres Anhanges im Lande nicht mehr sicher, mußten nun Stellung nehmen. Die Tatsache, daß sich alle Gruppen mit Ausnahme der Kommunisten und der unabhängigen Linksparteien für das „Ja" entschieden[20], war dabei für die neue Situation weniger aufschlußreich als der totale Widerspruch in den Motiven, mit denen dieser Entschluß gerechtfertigt wurde: Bei der SFIO gaben vor allem die von Gaston *Deferre* vertretene Auffassung, de Gaulle werde den Algerienkrieg durch Verhandlungen beenden, und die liberale Politik gegenüber den Ueberseeländern den Ausschlag[21]. Umgekehrt stimmten die Rechtsparteien, die Unabhängigen um Antoine *Pinay* und die kurz vor dem Referendum gegründete Sammlungsbewegung der „Union für die Neue Republik (UNR) unter *Soustelle* für die Verfassung, weil sie sich von de Gaulle die Durchsetzung der „Intergration" Algeriens ins Mutterland und die Niederschlagung der Rebellen erhofften. So konnte die paradoxe Situation entstehen, daß die Sozialisten, die Volksrepublikaner (MRP) und ein großer Teil der Radikalen für eine Verfassung eintraten, deren autoritäre Züge sie nicht gutheißen konnten, und die Rechtsparteien die Kampagne für ein Programm führen mußten, in dem gerade das Recht auf Unabhängigkeit, das

sie für Algerien auf das schärfste ablehnten, den anderen Ueberseegebieten zugebilligt wurde. Die Bevölkerung blieb indessen von den subtilen Argumenten der Politiker unberührt und gab — mit fast 80 vH Ja-Stimmen, während man nur mit höchstens 65 vH gerechnet hatte — ein überraschend massives Vertrauensvotum für de Gaulle ab. Es kann kaum ein Zweifel daran bestehen, daß sich der überwiegende Teil der Franzosen von dem Wunsch leiten ließ, „que ça change", und bereit war, dem General eine Blankovollmacht auszustellen, damit er das Land aus einer völlig verfahrenen Situation befreie. Der Erdrutsch der Verfassungsbefragung sollte sich zwei Monate später bei den Neuwahlen zur Nationalversammlung noch ausgeprägter wiederholen: er erschütterte die bisher als uneinnehmbar geltenden kommunistischen Bastionen — die Partei büßte mehr als 1 Million ihrer Wählerstimmen von 1956 ein — und bereitete allen konsequenten Gegnern der neuen Verfassung, allen voran den Wortführern einer liberalen Politik wie *Mendès-France, Mitterrand,* aber auch radikalen Parteiführern wie Edgar *Faure* und *Bourgès-Maunoury* eine vernichtende Niederlage[22] In der berechtigten Annahme, das Regime der V. Republik sei mit den Grundsätzen einer parlamentarischen Demokratie unvereinbar, hatten sie das tiefe Bedürfnis der Bevölkerung nach einer Neuordnung und die weitverbreitete Unzufriedenheit mit dem bisherigen Parlaments- und Parteien-Regime nicht richtig eingeschätzt.

Diese Stimmung im Volke schlug in den Wahlen vom 23. und 30. November 1958 aber auch gegen die die Verfassung bejahenden Parteien der politischen Linken und der Mitte aus. De Gaulle griff in den ohne jeden Schwung geführten Wahlkampf nicht ein. Er erklärte vielmehr unmißverständlich, daß er keiner Partei gestatten werde, seinen Namen als Programm zu benutzen, „auch nicht als Adjektiv".[23] Das hinderte die UNR jedoch nicht, sich als die einzigen authentischen Vertreter des — großzügig interpretierten — neogaullistischen Gedankengutes hinzustellen, eine Taktik, die sich als um so erfolgreicher erwies, als diese Bewegung — ein Amalgamat aus den verschiedenen Strömungen des 13. Mai, ehemaligen „Gaullisten" und rechtsstehenden „Gaullisten der letzten Stunde" — in den Augen der Wähler nicht mit der Verantwortung für das Versagen der IV. Republik verantwortlich war. Wenn sich der Regierungschef auch zurückhielt, so konnte man immerhin aus verschiedenen Anzeichen entnehmen[24], daß er sich von den Neuwahlen die Bildung von zwei großen Formationen mit den Kristallisationspunkten bei den Sozialisten und den Unabhängigen (die konservative Partei der „Indépendants") erhoffte, zwischen denen er die Rolle des Schiedsrichters hätte ausüben können. Statt dessen sah er sich nun einer kompakten Masse von 188 Abgeordneten der UNR gegenüber, die mit den ihnen politisch nahestehenden algerischen Abgeordneten schon allein über die absolute Kammermehrheit verfügten, während die Sozialisten mehr als die Hälfte ihrer Sitze verloren hatten. Wenn sich jemand über diesen „gaullistischen" Wahlsieg nicht recht freuen konnte, so war es *de Gaulle* selbst. Zwar waren die Kommunisten (mit nur 10 statt bisher 148 Sitzen) aus dem parlamentarischen Spiel ausgeschaltet und hatte das System der Mehrheitswahl in zwei Wahlgängen seinen Zweck in dieser Hinsicht erfüllt, aber gleichzeitig wurde das linke Zentrum zu einer unbedeutenden Rolle verurteilt, in der es weder ein Gegengewicht gegen die Rechte noch eine „Alternativ-Mehrheit" zu bilden vermag.

Die Abwendung der Wähler von den Linksparteien — wenn auch deren Anhängerschaft im Lande noch größer ist, als dies in der völlig verzerrten Sitzverteilung zum Ausdruck kommt[25] — konnte nur bedeuten, daß ihnen das unrühmliche Ende der IV. Republik zur Last gelegt wurde — nicht ganz zu Unrecht, wenn man bedenkt, daß die Politik seit 1956 von den Sozialisten erst geleitet wurde und dann wesentlich auf ihrer Zustimmung beruhte. Die Konservativen und die anderen klassischen Parteien hatten es zwar ebensowenig wie die Sozialisten vermocht, sich zu reformieren und neue Kandidaten aufzustellen, sie wurden aber von der allgemeinen „Auskehr", bei der von 544 bisherigen Abgeordneten nur 146 wiedergewählt wurden, kaum betroffen. Die einzige neue Formation (abgesehen von der ephemeren Gründung einer „Christlichen Demokratie" *Bidaults)*, die „Union für die Neue Republik", konnte diese Tendenz voll ausnutzen und selbst Einbrüche in das Lager der traditionellen Rechten erzielen.

Ein weiteres Paradox der innenpolitischen Entwicklung ist, daß die so oft herbeigesehnte „stabile" Parlamentsmehrheit in einem Augenblick zustande kommt, wo man ihrer für eine stabile Regierung nicht mehr bedarf und wo ein homogener Mehrheitsblock das Funktionieren der neuen Verfassung eher behindern kann. Die Frage stellt sich aber, ob die UNR sich wirklich als geschlossene Partei wird behaupten können, so wie dies von *Soustelle* angestrebt wird, oder ob sie nicht wieder, wie schon die RPF, in die Einzelgruppen zerfällt, aus denen sie sich unter dem Feldzeichen de Gaulles gebildet hat. In der ersten Feuerprobe, der Wahl des Präsidenten der Nationalversammlung, trat sie zwar geschlossen auf, doch zeichneten sich bereits Risse im Gebäude der „Union für die Neue Republik" ab[26]. Ohne politische Ideologie und ohne festes Wirtschaftsprogramm haben sich ihre Parteigänger eigentlich nur in der Forderung „Algerien bleibt französisch" zusammengefunden. Die Algerienfrage stellt deshalb den entscheidenden Test für den inneren Zusammenhalt der UNR und darüber hinaus für die gesamte parteipolitische Orientierung der V. Republik dar.

Die Algerienfrage

Wollte man auf de Gaulle das Wort anwenden, „man muß die Staatsmänner nicht nach dem beurteilen, was sie gewollt, sondern nach dem, was sie erreicht haben", so ließe sich das Ergebnis seiner sechsmonatigen Uebergangsregierung im Hinblick auf die Fortdauer des Algerienkrieges nur als negativ bezeichnen. Daß der General nicht mit den Zielen derjenigen übereinstimmt, die in Algerien nur eine französische Provinz sehen und das Problem einfach durch die Eingliederung — die so oft proklamierte „Integration" — von 9 Millionen Muselmanen lösen zu können glauben, ist sicher[27]. Aus seinen Aeußerungen über die Zukunft Algeriens — und noch mehr aus dem, was er nicht sagte und nicht zugestand — kann man nur entnehmen, daß ihm mit der Anerkennung der algerischen „Eigenständigkeit" (der „personnalité algérienne") auf politischem, sozialem und wirtschaftlichem Gebiet, insbesondere durch den von ihm verkündeten „Plan von Constantine"[28], ein autonomer Status im Rahmen einer nordafrikanischen Gesamtlösung vorschwebt, an dessen Ende ein Frankreich eng verbundener Mitgliedstaat der Gemeinschaft stehen könnte. Die Ungewißheit über die Ziele seiner Algerienpolitik ist von ihm mit großem Geschick aufrechterhalten worden: sie erlaubt ihm, den offenen Bruch zwischen den Anhängern und Gegnern der

„Algerien bleibt französisch"-Parole zu vermeiden und seine eigene Schiedsrichterstellung zu festigen. Ein weiterer Grund dürfte gleichfalls für diese von ihm verfolgte Taktik eines „Fabius Cunctator" ausschlaggebend gewesen sein: die Notwendigkeit, eine Spaltung innerhalb der Armee auf jeden Fall zu vermeiden. Auf seinen mehrfachen Reisen in Algerien mußte de Gaulle feststellen, daß zumindest ein Teil der in den Schlüsselstellungen sitzenden Offiziere einen mit den algerischen Rebellen ausgehandelten Waffenstillstand und politische Verhandlungen auch dann nicht hinnehmen würde, wenn diese Initiativen von ihm, de Gaulle, gestützt werden würden. Es gelang ihm zwar, die nach dem 13. Mai gebildeten Wohlfahrtsausschüsse, die sich die politische Autorität angemaßt hatten, beiseite zu drängen, indem er den Militärbefehlshabern auch die zivile Gewalt in Algerien übertrug, er konnte aber nicht verhindern, daß die Militärs seinen aufsehenerregenden Befehl an den General *Salan* vom 9. Oktober 1958, für die Durchführung von „loyalen" Wahlen zu sorgen und alle Kandidaten — gleich welcher Tendenz und Ansicht über das zukünftige politische Statut Algeriens — zuzulassen, nicht ausführten. Man wagte zwar nicht, sich dem Befehl, die Armee habe sich jeder politischen Tätigkeit zu enthalten, offen zu widersetzen — die Offiziere traten dann auch sofort aus den Wohlfahrtsausschüssen aus —, doch sabotierte eine Anzahl von Militärs die Ausführung seiner Anordnungen mit dem Ergebnis, daß schließlich bei den Wahlen zum französischen Parlament fast nur Kandidaten oder Einheitslisten aufgestellt und gewählt wurden, die sich zur Politik der „Integration" bekannten[29].

Daß de Gaulle nicht energisch auf die Mißachtung seiner Instruktionen an den General Salan reagierte[30], hatte man ihm als Aufgeben seiner bisherigen Linie und als Nachgeben gegenüber den Militärs und den französischen Siedlern in Algerien ausgelegt. Der Regierungschef hatte offensichtlich die Widerstandskraft und die Stimmung der extremistischen Algerien-Franzosen unterschätzt; vor den Kammerwahlen, von denen er sich eine Stärkung der Anhänger einer liberalen Lösung erhoffte, wollte er die Dinge jedoch nicht auf die Spitze treiben. Eine zweite Initiative, diesmal gegenüber den algerischen Aufständischen, scheiterte gleichfalls, allerdings nicht an Algier, wo sein Angebot zu einem lokalen Waffenstillstand und Verhandlungen mit den Führern der Aufständischen mehr Verwirrung als systematische Opposition auslöste, sondern an der Haltung des unnachgiebigen „Ultra"-Flügels der FLN in Kairo[31].

Auf Grund dieser Erfahrungen — die Kammerwahlen hatten inzwischen ergeben, daß die liberalen Thesen bei der Mehrheit der Bevölkerung des Mutterlandes nicht zum Durchbruch gekommen waren — entschloß sich der Regierungschef offensichtlich, seine Taktik zu wechseln und keine frontalen Vorstöße mehr zu unternehmen. Getreu seiner militärischen Konzeption[32], die eigenen Kräfte zu sparen, dann konzentriert anzugreifen und in Etappen und plötzlichen Vorstößen den Gegner zu überraschen und sich selbst Sicherheit zu verschaffen, verwandte de Gaulle jetzt seine Bemühungen darauf, die eigene Autorität zu stärken und zugleich einer neuen Konspiration Paris—Algier den Boden zu entziehen. Nach eingehendem Studium der Lage in Algerien erließ er eine Reihe von Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung (Plan von Constantine) mit dem Zweck, gerade bei dem muselmanischen Bevölkerungsteil die psychologischen Voraussetzungen für eine Entspannung zu schaffen. Eine Anzahl von höheren Offizieren, die am 13. Mai beteiligt waren, wurde abgelöst. Mitte Dezember ersetzte er den

General *Salan* durch einen Generaldelegierten, Paul *Delouvrier*, einen hohen Verwaltungsbeamten, der keine politischen Bindungen mit den „Ultras" in Algier besaß, und übertrug ihm die Verwaltung des Landes, während der neue Oberbefehlshaber, General *Challe*, nunmehr für die militärischen Operationen zuständig ist. Indem auch in allen algerischen Departements die Generale allmählich durch Präfekten ersetzt wurden, konnte der Vorrang der Zivilgewalt wiederhergestellt und damit die de facto-Autonomie beseitigt werden, die auch unter *Salan* gegenüber der Regierung in Paris weiterbestanden hatte. Als *Delouvrier* im Zuge der Wirtschafts- und Finanzreform zum Jahresende den Algerien-Franzosen mitteilte, daß sie in Zukunft einen größeren Beitrag zur Entwicklung des Landes leisten müßten und die Steuern dementsprechend erhöht würden, kam es nicht zu den Protestkundgebungen, mit denen man sich gegen solche Maßnahmen in Algier bisher stets erfolgreich hatte wehren können[33].

Diese von de Gaulle angewandte Methode des allmählichen „Aufweichens" der oppositionellen Kräfte — und zwar an beiden Fronten: gegenüber den „Ultras" in Algier wie denen in Kairo — konnte zwar keine unmittelbare Wirkung auf den Krieg selbst haben, wohl aber die Grundlage schaffen, auf der die Regierung der V. Republik neue Schritte zur Lösung des Konfliktes unternehmen kann. In dem Maße, wie sich die Autorität de Gaulles festigte, die Gefahr einer organisierten Gegenaktion in Algier geringer wurde und die Institutionen des neuen politischen Regimes Gestalt gewannen, konnte er die Initiativen wiederaufnehmen, mit denen er noch im Herbst nicht zum Zuge gekommen war. Die erste Handlung der Regierung Michel *Debré* bestand darin, die bereits im Dezember 1958 beschlossenen Maßnahmen zugunsten der algerischen Aufständigen zu verkünden[34]. Die praktisch seit dem Juni 1958 mit den Vertretern der FLN bestehenden Kontakte hinsichtlich der Einstellung der Feindseligkeiten treten in ein neues Stadium ein: indem de Gaulle aus einer „Position der Stärke" heraus eine Lösung weist, die weder in der totalen Unabhängigkeit noch in der totalen Integration besteht, den Muselmanen Algeriens neues Vertrauen in das Wort Frankreichs einflößt und ihnen die soziale und politische Gleichberechtigung bietet, will er die algerischen Nationalisten zwingen, ihre extremen Forderungen aufzugeben und einen Kompromiß zu suchen.

Die außenpolitischen Probleme

Die vordringlichste außenpolitische Frage, der sich der neue Regierungschef im Juni gegenübersah, war die Bereinigung des Verhältnisses mit Tunesien. Der Konflikt zwischen Tunis und Paris über den Abzug der französischen Truppen hatte ja den unmittelbaren Anlaß zum Ausbruch der Regierungskrise gebildet, die dann zu den Ereignissen des 13. Mai führte.

Ein offener Bruch mit Tunesien und auch mit Marokko, deren Regierungsparteien die FLN (algerische Befreiungsfront) offen unterstützen[35], hätte die internationale Ausweitung des Algerienkonfliktes bedeutet und eine rein französische Lösung verhindert. Durch den schnellen Abschluß eines Abkommens mit Tunis (am 17. Juni 1958)[36] konnte diese Gefahr gebannt werden: die hier vereinbarte Räumung des tunesischen Gebietes von französischen Truppen — mit Ausnahme Bizertas —, mit der die Forderungen *Bourgibas* im wesentlichen erfüllt wurden, stärkte dessen Stellung und erlaubte ihm die Fortführung einer prowestlichen Politik. Die daraufhin eingetretene Beruhigung an den Ost- und Westgrenzen

Algeriens läßt sich auf die Dauer allerdings nur aufrechterhalten, wenn es *de Gaulle* gelingt, den militärischen Konflikt zu beenden, so wie sich die Räumung der militärischen Positionen in Tunis auch nur in einer derartigen Perspektive rechtfertigen läßt, da sonst die algerische „Befreiungsarmee" von Tunesien aus ungehindert den Kampf weiterführen könnte, eine Lösung, die auf der militärischen Niederwerfung der Aufständischen beruht, also immer mehr in die Ferne rücken würde.

Die Erbschaft, die ihm seine Vorgänger auf außenpolitischem Gebiet hinterlassen hatten, sah für de Gaulle nicht sehr erfreulich aus: durch den Algerienkonflikt militärisch und diplomatisch gebunden und durch die innenpolitische Zerrissenheit in seiner äußeren Handlungsfähigkeit beschränkt, befand sich Frankreich in einer Situation, die in den Augen de Gaulles mit den Ansprüchen einer Großmacht nicht in Einklang zu bringen war. Die Libanonkrise sollte kurz darauf erweisen, daß die angelsächsischen Mächte das Gewicht Frankreichs gering einschätzten und es nicht für notwendig befanden, die Regierung in Paris hinsichtlich der im Nahen Osten zu unternehmenden Schritte zu konsultieren. Die unmittelbare Frucht dieser ernüchternden Erfahrung, der Brief de Gaulles an die beiden angelsächsischen Regierungschefs[37] mit der Forderung nach einem Mitspracherecht in den weltpolitischen Entscheidungen, hat außerhalb Frankreichs dann Anlaß zu zahlreichen Mißdeutungen und Spekulationen hinsichtlich der zukünftigen französischen Außenpolitik gegeben. Es konnte sich hier aber gar nicht darum handeln, die atlantische Verteidigungsorganisation in Frage zu stellen oder etwa ein „renversement des alliances" anzudrohen für den Fall, daß die französischen Wünsche kein Gehör fänden. Der Gedanke an eine Wiederaufnahme einer Politik, die 1944 durch das von de Gaulle abgeschlossene Bündnis mit Moskau gekennzeichnet war, mußte bei der Lage Frankreichs und den seither eingegangenen engen politischen, militärischen und wirtschaftlichen Bindungen im Rahmen der westlichen Allianzen einfach als absurd erscheinen und entspricht auch keinesfalls den Absichten de Gaulles. Immerhin liegt das Neue der französischen Diplomatie, deren Linie der General allein und souverän bestimmt, in dem Streben, das für Frankreich in Anspruch zu nehmen, was die Vereinigten Staaten stets erfolgreich gegenüber ihren Alliierten durchgesetzt haben: eigene Handlungsfreiheit über den NATO-Rahmen hinaus, d. h. Sitz und Stimme in einem Dreier-Gremium, in dem ein gemeinsames Vorgehen über die außerhalb des atlantischen Bereiches liegenden Fragen der Weltpolitik abgesprochen werden kann.

Dieser Vorstoß de Gaulles mußte schon deshalb ins Leere gehen, weil die materiellen und außenpolitischen Voraussetzungen für seine Durchsetzung einfach fehlten. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, daß dieser Gedanke mit der fortschreitenden Festigung des neuen Regimes, der Lösung des Algerienkonfliktes und der wirtschaftlichen Gesundung erneut in den Vordergrund tritt.

In dieser Perspektive kann auch nicht übersehen werden, daß die strategischen Konzeptionen de Gaulles letzten Endes auf eine Reorganisierung des atlantischen Verteidigungssystems hinauslaufen. Der Entschluß zum Bau der Atombombe ist nicht erst von de Gaulle, sondern von den letzten beiden Regierungen der IV. Republik gefaßt und bestätigt worden, wie auch die Weigerung, in Frankreich Abschußrampen für Mittelstreckenraketen installieren zu lassen, über deren Einsatz

allein das Pentagon zu entscheiden hätte, nicht erst vom Sommer, sondern vom Beginn des Jahres 1958, also der Regierungszeit *Gaillards*, datiert. Unter de Gaulle traten jedoch — sicher nicht zufällig — führende französische Militärs mit Ideen an die Oeffentlichkeit, die von der herrschenden strategischen Konzeption der NATO abweichen. Die Betonung einer defensiven „Achse Paris—Algier—Dakar“[38] bedeutet schließlich nichts anderes als den Schritt zu einer autonomen französischen Verteidigung, in der eigene, mit Atomköpfen versehene Mittelstreckenraketen zumindest einen Teil der Aufgaben übernehmen würden, die jetzt der NATO, d. h. praktisch dem amerikanischen „Schwert“, zukommen. Die Schaffung eines rein französischen „Abschreckungspotentials“ müßte darüber hinaus auf lange Sicht auch eine Reorganisierung des NATO-„Schildes“ zur Folge haben, schon deshalb, weil dessen entscheidender Bestandteil, die amerikanischen taktischen Atomeinheiten, ohne die volle Verfügung über das französische „Hinterland“ auf der jetzigen Linie nicht mehr operieren könnten und dies angesichts der sich abzeichnenden strategischen Entwicklung auch nicht mehr brauchten. Der forcierte Bau von Atomwaffen einerseits[39], die grundlegende Reform des französischen Verteidigungswesens, durch die in Anlehnung an das amerikanische Beispiel die Bildung einer zahlenmäßig geringeren, im wesentlichen aus Berufssoldaten bestehenden, beweglichen Einsatzarmee angestrebt werden soll[40], andererseits fügen sich so in einen militärischen Gesamtplan ein, in welchem dem „nationalen“ Element gegenüber dem integrierenden, übernationalen Aspekt eine stärkere Bedeutung zukommt.

Die Tatsache, daß solche unter den gegenwärtigen Gegebenheiten in Europa oft als utopisch bezeichneten Pläne bestehen, heißt sicher nicht, daß de Gaulle nun im Namen der „Grandeur“ überraschende außenpolitische Vorstöße unternehmen wird. Der von ihm in den letzten Monaten gezeigte Realismus verbietet es ihm, gegen festgefügte Fronten anzurennen und schnelle Entscheidungen erzwingen zu wollen, ganz abgesehen davon, daß er von der unbedingten Notwendigkeit der westlichen Solidarität überzeugt ist und nichts unternehmen wird, was als ein Bruch der atlantischen Einheit gewertet werden könnte.

An seiner Bereitschaft, die von den Regierungen und dem Parlament der IV. Republik eingegangenen Verpflichtungen und Verträge einzuhalten, kann ebenfalls nicht gezweifelt werden. Nur wird er der dadurch vorgezeichneten Politik eine Orientierung geben, die in größerem Maße als bisher den sogenannten „nationalen Belangen“ und auch den außereuropäischen Interessen Frankreichs Rechnung trägt. Auf lange Sicht und immer unter der Annahme, daß das „neogaullistische Experiment“ gelingt, heißt dies die Rückkehr zur klassischen oder auch „geheimen“ Diplomatie, zugleich aber auch eine Methode, bei der den bilateralen Beziehungen — etwa mit Deutschland — eine neue Bedeutung zukommt, die Regierung jedoch nicht einzeln und isoliert vorgeht, sondern sich durch ständige enge Konsultationen der Zustimmung der Partner versichert. Mit der in de Gaulle zum Ausdruck kommenden Wiederbelebung des Nationalstaatsgedankens wird die europäische Integration nicht mehr unter dem Gesichtspunkt „welche Politik führt zur übernationalen Einigung?“, sondern unter der Frage „wieweit nutzt den eigenen Interessen ein engerer Zusammenschluß?“ gesehen werden müssen. Von hier aus läßt sich auch der Antagonismus zwischen einer „kleineuropäischen“ Konstruktion und dem „größeren Europa“ auflösen. Die von de Gaulle stammende Formulierung des Kommuniqués der Gespräche von

Colombey-Les-Deux-Eglises vom 14. September 1958, in dem es heißt, daß „die europäische Zusammenarbeit organisiert werden muß“ und „auf die größtmögliche Zahl der europäischen Länder erweitert werden sollte“, deutet in die Richtung einer gesamteuropäischen, eventuell auch den Ländern des Ostblocks offenstehenden Politik.

Die Kritik, die von de Gaulle und seinen Vertrauten in den vergangenen Jahren an den kleineuropäischen Lösungen — Montanunion, EVG, Gemeinsamer Markt — geübt wurde, beruhte im wesentlichen auf zwei Punkten:

1. der Ablehnung des supranationalen Prinzips, d. h. der Weigerung, die französische Nation in Europa aufgehen zu lassen, die auch in der Regierungserklärung Michel *Debrés* vor der Nationalversammlung vom 15. Januar 1959 enthalten war: „Die deutsch-französische Solidarität, begründet auf der festen Schicksalsgemeinschaft unserer Völker, kann nicht auf dem Verzicht auf den Gedanken der Nationalstaatlichkeit aufgebaut werden, denn Europa besteht aus Nationen, und wenn wir uns die Lage der unterdrückten Völker vor Augen führen, wissen wir nur zu gut, daß unsere menschlichen Freiheiten darauf beruhen, daß die nationalen Belange respektiert werden.“
2. der Befürchtung, Frankreich würde nicht in der Lage sein, mit seinem brüchigen politischen System und seiner mangelnden wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit gegenüber seinen Partnern zu bestehen.

In der Zwangslage, am 1. Januar 1959 die ersten konkreten Maßnahmen des Vertrages von Rom über den Gemeinsamen Markt in Kraft setzen zu müssen — dessen politische Fernziele de Gaulle nicht voll billigen kann —, gleichzeitig aber der Schaffung einer Freihandelszone zuzustimmen, deren Folgen für Frankreich von einem großen Teil der Industrie als wirtschaftlich unerträglich hingestellt wurden, entschied sich der Regierungschef für den mit dem anscheinend geringeren Risiko verbundenen Rahmen der Sechs und erteilte dem Projekt der Assoziierung der 17 europäischen Länder eine recht brüske Absage. Seine plötzliche Initiative, die zu den Gesprächen mit *Adenauer* in Bad Kreuznach führte, diente vor allem dazu, die Unterstützung der Bonner Regierung für eine unnachgiebige Haltung gegenüber den Befürwortern der Freihandelszone zu gewinnen. Der Entschluß hierzu war vor dem Ausbruch der Berlin-Krise gefaßt, wenn diese ihm auch in Kreuznach die Gelegenheit gab, durch die Bekräftigung einer festen Haltung die noch in der Bundesrepublik bestehenden Bedenken hinsichtlich seiner Politik zu zerstreuen. Als Großbritannien nicht nur gemeinsam mit anderen OEEC-Ländern wirtschaftliche, sondern auch politische Gegenzüge erwog für den Fall, daß eine Einigung mit den Sechs am Widerstand Frankreichs scheiterte, und sich die französischen Vertreter überdies in der Sitzung des Ministerrates der OEEC am 15. Dezember 1958 isoliert sahen, warf de Gaulle das Steuer herum und gestand nun, mit der Verkündung von durchgreifenden handels- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen, nahezu all das zu, was bisher als Grundlage für eine Freihandelspolitik gegolten hatte, in allen Verhandlungen von der französischen Regierung aber stets als inakzeptabel bezeichnet worden war[41].

Die Wirtschafts- und Finanzpolitik

Bei diesem „Sprung ins Wasser“ des Wirtschaftsliberalismus, der von der übrigen Welt mit verwunderter Befriedigung, von den Franzosen selbst aber

mit einiger Konsternation aufgenommen wurde, ist in der Tat auffallend, daß er in krassem Gegensatz steht zu allen Theorien und Vorstellungen, die bisher im Lande vorherrschten. Er zeigt jedoch, daß *de Gaulle* zum entschlossenen Handeln bereit ist, wenn die Lage es erfordert, auch auf die Gefahr hin, sich heftiger Opposition innerhalb der Parteien, der Wirtschaft und der Bevölkerung auszusetzen.

Die Wirtschaftspolitik der Regierung war im Sommer 1958 durch den „status quo" gekennzeichnet, der seine Verkörperung in der Person von Antoine *Pinay* fand, der in der Wirtschaftspolitik der IV. Republik eine führende Rolle gespielt hatte. Er verdankte es ohne Zweifel seinem Ruf als „Garant der Währungsstabilität" — im Sommer 1955 war es ihm mehr durch eine geschickte Psychologie als durch einschneidende Maßnahmen gelungen, die Preiswelle aufzufangen und das Vertrauen in den Franc wiederherzustellen —, daß ihm die Gaulle in seiner Regierung das Wirtschafts- und Finanzressort übertrug.

Das Kalkül, die Kapitalbesitzer und Rentner würden dem konservativen, allen Experimenten abgeneigten *Pinay* Vertrauen schenken, ging auf. Durch eine Staatsanleihe konnte im Sommer die Not der öffentlichen Finanzen gelindert und sogar ein, wenn auch relativ geringer Goldrückfluß[42] für die Auffüllung der Devisenvorräte eingesetzt werden, die trotz einer im Januar 1958 gegebenen Anleihe von mehr als einer halben Milliarde Dollar im schnellen Schwinden begriffen waren.

Die unmittelbare Gefahr einer Erschöpfung der inneren und äußeren Finanzen wurde so zwar gebannt, die Ursachen für die chronische Schwäche der französischen Währung aber keineswegs beseitigt. Mit der Aufstellung des Haushaltsplanes für 1959 stellten sich erneut die Probleme, mit denen die Regierungen der IV. Republik nicht hatten fertig werden können. Man hatte sich zwar gegenüber den ausländischen Gläubigern verpflichtet, das Haushaltsdefizit auf 600 Milliarden Francs zu beschränken und die Einfuhren wieder bis zu 60 vH zu liberalisieren, die erhöhten Staatsausgaben, die Kosten des Krieges und der von de Gaulle verkündeten Wirtschaftsexpansion in Algerien hätten jedoch, sollten alle Anforderungen befriedigt werden, das Defizit auf das Doppelte ansteigen lassen. Die allmähliche Steigerung der Exporte genügte nicht, um den Devisenschwund zu stoppen: eine neue Dollaranleihe würde notwendig sein, um wenigstens die Verpflichtungen gegenüber dem Gemeinsamen Markt ganz und gegenüber den OEEC-Ländern teilweise erfüllen zu können.

Zwischen den Klippen der Deflation, die von einem Experten-Ausschuß unter Leitung des Altliberalen Jacques *Rueff* empfohlen wurde[43], und der Inflation, der Lösung des Bankiers und Schatzmeisters der UNR, Albin *Chalandon*, suchte Antoine *Pinay* hindurchzusteuern: sein Haushaltsplan unterschied sich nicht wesentlich von der bisher geübten Finanzorthodoxie: keine neuen Steuern, aber Erhöhung des Defizits, Wegfall der öffentlichen Investitionen für die wirtschaftliche Entwicklung und im übrigen Abstriche auf allen Sektoren, mit Ausnahme Algeriens.

Die Ankündigung der britischen Regierung, zur Konvertierbarkeit überzugehen, und die Tatsache, daß die Bundesrepublik und die Mehrzahl der OEEC-Staaten bereit waren, dieser Maßnahme zu folgen, stellte Frankreich jedoch in der zweiten Dezemberhälfte vor die Alternative: an dem bisherigen Kurs festzuhalten,

den Franc zu einer Währung zweiten Grades absinken zu lassen und sich als „internationaler Bettler"[44] endgültig in Europa wirtschaftspolitisch zu isolieren, oder aber die „Flucht nach vorn" anzutreten und durch ein resolutes Einreißen der protektionistischen Wälle, hinter denen zu leben sich die französische Wirtschaft angewöhnt hatte, den Anschluß an die liberalistische Revolution zu finden, die sich mit der freien Umtauschbarkeit fast aller europäischen Währungen abzeichnete. In dieser Situation setzte *de Gaulle* gegen starke Widerstände im Kabinett, gegen *Pinay*, der in der Abwertung ein Verhängnis sah, gegen die anderen Parteien-Minister wie *Mollet* und *Pflimlin* und auch gegen die UNR Maßnahmen durch, die im wesentlichen auf den Thesen des Rueff-Ausschusses beruhten: die Abwertung des Franc und seine freie (äußere) Umtauschbarkeit gegen andere Währungen, eine fast völlige Aufhebung der bisherigen Einfuhrbeschränkungen[45] und, im Innern, Erhöhung insbesondere der indirekten Steuern, Wegfall der staatlichen Preissubventionen, Senkung der öffentlichen Ausgaben für die Sozialversicherung usw. Lediglich in zwei Punkten wurde das rigorose Sparprogramm des Rueff-Ausschusses durchbrochen: Statt die öffentlichen Investitionen zu streichen, wurden sie um 25 vH erhöht. Die Beamtengehälter wurden um 4 vH erhöht, die Bindung der übrigen Löhne an die Preisentwicklung, die sogenannte „gleitende Lohnskala" mit ihrer inflationistischen Wirkung, jedoch aufgehoben.

Der Erfolg dieses „New Deal" hängt nun von zwei Voraussetzungen ab: von der Steigerung der Exporte, d. h. der vollen Ausnutzung des durch die Abwertung gegebenen Preisvorsprungs auf den Auslandsmärkten, die allein — trotz großzügiger internationaler Kreditgewährung[46] — zur Festigung des Franckurses führt, und von dem Auffangen einer über die automatischen Preiserhöhungen hinausgehenden allgemeinen Verteuerung[47] im Innern. Wenn auch durch die brutale Abschöpfung der Kaufkraft, von der vor allem die Lohnempfänger betroffen werden, den Hausse-Tendenzen und der verhängnisvollen Gewohnheit der Produzenten, alle neuen Fiskallasten integral auf die Preise abzuwälzen, ein Riegel vorgeschoben wird, so hängt ein Gelingen des Experimentes letzten Endes davon ab, ob die Franzosen genügend Vertrauen in eine stabile Entwicklung und in die Person und die Politik de Gaulles setzen.

Das Haushaltsdefizit stellt nach wie vor eine schwere Belastung dar und entspricht mit seinen 580 Milliarden Francs etwa dem, was die französische Volkswirtschaft der Algerien-Krieg kostet. Die Rückkehr zu den stabilen Verhältnissen der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg, die man mit der Schaffung eines „schweren Franc" anstrebt, wird nur — durch Abstreichung von zwei Nullen — ein Kunstgriff bleiben, wenn es nicht gelingt, den Frieden in Nordafrika wiederherzustellen und der französischen Wirtschaft eine gesunde Grundlage zu geben.

Trotz zahlreicher Kritik der politischen Parteien, der Gewerkschaften und der Interessenverbände an dem „unsozialen" Charakter der Reformmaßnahmen[48] ist es nicht zu einer geschlossenen Abwehrfront gekommen; schon deshalb nicht, weil sich hier erneut die Widersprüche zeigen, an denen die IV. Republik zugrunde gegangen ist: Bei den Rechtsparteien ist man entrüstet, daß man ihnen die Rechnung für einen Krieg präsentiert, dessen Fortführung sie laut und vernehmlich fordern. Die Sozialisten opponieren, weil die Kosten dieses Krieges angeblich auf die ärmeren Schichten abgewälzt werden, obwohl ihre Parteiführer selber seit 1956 die verhängnisvollen Folgen dieses Krieges leugneten und, indem sie ihn

über die Inflation zu finanzieren suchten, gerade die Kaufkraft derer unterhöhlten, in deren Namen sie jetzt gegen die Politik der Regierung zu Felde ziehen.

Bei all den Gefahren, welche ein politisches Regime mit sich bringt, das in großem Maße auf dem Willen, den Fähigkeiten und Eigenschaften eines einzigen Mannes beruht, hätte es kein anderer als de Gaulle überhaupt wagen können, derartig einschneidende Wirtschaftsmaßnahmen durchzuführen. In seinem Gefolge haben sich die „Technokraten" gegenüber den Politikern durchgesetzt. In den letzten Wochen ging eine wahre Sturzflut von Verordnungen und Dekreten auf die Franzosen nieder, und zwar auf allen Gebieten des staatlichen Lebens, wo nun die Reformen durchgeführt werden sollen, die oft schon seit langem in den Schubfächern der Ministerien schlummerten, aber niemals das Licht der Welt erblickten. Früher kam man nicht zum Handeln, weil man seine Zeit damit verbrachte, zu erklären, warum etwas nicht getan werden konnte; heute handelt man, ohne die Zeit zu finden, dem Lande zu erklären, warum es getan werden muß.

AUSBLICK

Die neuen politischen Institutionen, die zu Jahresbeginn mit der Einführung *de Gaulles* als Präsident der Republik, der Bildung der Regierung *Debré* und dem Zusammentritt des Parlaments Gestalt annahmen, weisen über die rein verfassungsrechtlichen Aenderungen hinaus grundsätzlich neue Züge gegenüber den unter der IV. Republik geübten Gepflogenheiten auf. Das ganze Gebäude beruht in der Tat auf der Person des Generals, dessen Präsidentschaft der Premierminister in seiner Regierungserklärung vom 15. Januar als „die erste unserer nationalen Notwendigkeiten" bezeichnete. Die Zusammensetzung der Regierung trägt dem parlamentarischen Kräfteverhältnis Rechnung[49], ist aber in erster Linie von dem Wunsch de Gaulles bestimmt, über ein verläßliches, gut funktionierendes Instrument zur Durchführung einer Politik zu verfügen, die in ihren großen Zügen von ihm selbst festgesetzt wird. Von den Politikern, die in der IV. Republik Ministerposten innehatten, gehören dem Kabinett nur noch acht an, während die aus der Verwaltungskarriere hervorgegangenen Fachminister überwiegen. Die bisherige Praxis, ein Ministerium nach seiner parteipolitischen Dosierung als „links" oder „rechts" stehend zu bezeichnen, läßt sich auf die neue Regierung kaum noch anwenden. Die SFIO ging in eine vom Parteichef *Mollet* als „konstruktiv" erklärte Opposition, und auch der MRP-Führer *Pflimlin* zog sich zurück[50]. Dem Inspirator der UNR, Jacques *Soustelle,* gelang es nicht, durch die Betrauung mit einem „großen" Ministerium den Einfluß auf die politischen Entscheidungen zu gewinnen, auf den er auf Grund der Stärke seiner Partei Anspruch zu haben glaubte. Durch die Ernennung zum „dem Premierminister beigeordneten Minister", zu dessen Ressort auch die Sahara gehört, ist er zwar nicht „in die Wüste geschickt", wohl aber daran gehindert worden, sich nun außerhalb der Regierungsverantwortung zu sehr dem Ausbau der UNR zu widmen, um in den Senats- und Gemeindewahlen des Frühjahrs die Bastionen der alten Parteien zu erobern. Auch hier kommt die bereits in der Uebergangszeit von *de Gaulle* verfolgte „Gleichgewichtspolitik" zum Ausdruck, die es ihm erlaubt, die Gegensätze innerhalb des Kabinetts gegeneinander auszuspielen, nach außen hin aber freie Hand zu behalten.

Auch in den parlamentarischen Sitten ist ein immerhin bemerkenswerter Wandel eingetreten insofern, als die von einigen Rechts-Abgeordneten im Namen von Einzelinteressen (der Landwirte, der Weinbauern usw.) vorgebrachte Kritik an der Regierung von der großen Mehrheit der Kammer mit Mißbilligung aufgenommen wurde, während sie früher genügt hätte, um die Existenz des Kabinetts in Gefahr zu bringen[51]. Es bleibt die Frage, ob diese schöne und ungewohnte Harmonie aufrechterhalten werden kann und nicht wieder dem Ausbruch der unvermindert weiterbestehenden Interessenkonfliktes weicht, wenn die Regierung eine umfassende Lösung des Algerienproblems in Angriff nimmt.

Die wirkliche Belastungsprobe steht dem neuen Parlament noch bevor. Es tritt zwar erst Ende April zu seiner ersten ordentlichen Sitzung zusammen, seine „Algerien bleibt französisch"-Mehrheit sieht sich aber bereits jetzt einer durchaus nicht nur hypothetischen Entwicklung gegenüber, die in der Botschaft des Staatschefs an das Parlament implicite angedeutet wird: Seine Worte „Die Befriedung und Umwandlung Algeriens sind die unerläßlichen Bedingungen einer politischen Lösung, die sich nur aus dem allgemeinen Wahlrecht herleiten läßt" können nämlich sehr wohl heißen, daß de Gaulle, sollte sich die Mehrheit der Kammer seinen Plänen widersetzen, diese über ihren Kopf hinweg der Bevölkerung zur Ratifizierung vorlegen wird. Die Schwäche der „Ultras" liegt nicht nur darin, daß sie mit dem Namen de Gaulles gewählt wurden und es kaum wagen können, sich offen gegen ihn zu stellen, sondern in der Tatsache, daß die Muselmanen in der ihnen zugestandenen politischen Gleichberechtigung in dem Augenblick den Ausschlag geben können, wo sich freie, gleiche und geheime Wahlen in Algerien selbst durchführen lassen.

Die wirtschaftliche Entwicklung der nächsten Monate wird weitgehend darüber entscheiden, ob der Präsident die Autorität, über die er im Lande verfügt, nicht nur halten, sondern weiter festigen kann. Ein Rückgang der Produktion und eine einsetzende Arbeitslosigkeit mit all ihren Folgen würde nicht so sehr den Kommunisten wie den oppositionellen Kräften der anderen Seite zugute kommen und gewiß nicht zur Wiederherstellung der parlamentarischen Demokratie führen, sondern den Wegbereitern eines neuen Faschismus die Tür öffnen.

Die Durchführung der anderen Punkte des Regierungsprogrammes, das Michel *Debré* dem Parlament vorlegte und das die Thesen und Konzeptionen enthält, mit denen de Gaulle bisher hervorgetreten ist, beruht auf der Stabilität der wirtschaftlichen Lage sowohl hinsichtlich der inneren Maßnahmen (Steuer- und Verwaltungsreform), der Gestaltung der Zusammenarbeit innerhalb der Französisch-Afrikanischen Gemeinschaft wie der auswärtigen Fragen und der atlantischen Politik, die nach den Worten Debrés den Weg zur Koexistenz weisen könnte[52].

ANMERKUNGEN

1) Vgl. den Beitrag von Dr. Günter *Schütze*, „Frankreich zwischen Staatsstreich und Staatsreform" in Europa-Archiv 13/1958, S. 10 883 bis 10 896.

2) Die Ministerliste wurde am 2. Juni veröffentlicht. Es gehörten der Regierung im besonderen an: Staatsminister: Guy *Mollet* (SFIO), Pierre *Pflimlin* (MRP), Félix *Houphouet-Boigny* (UDSR-RDA), Louis *Jacquinot* (Unabhängiger); Justizminister: Michel *Debré* (Sozialrepublikaner); Außenminister: Maurice *Couve de Murville* (Botschafter); Innenminister: Emile *Pelletier* (Präfekt); Armeeminister: Pierre *Guillaumat* (hoher Verwaltungsbeamter); Finanzminister: Antoine *Pinay* (Unabhängiger). Weiterhin gehörten der Regierung

noch Vertreter der Radikalen, der MRP, der SFIO und der radikalen Opposition neben André *Malraux* und dem Botschafter *Cornut-Gentille* an.

[3]) Vgl. Titel V, Art. 38 der in der Volksabstimmung am 28. September gebilligten Verfassung.

[4]) Verfassungsrat: Conseil Constitutionel. Titel VII, Artikel 56 bis 63.

[5]) Titel IV, Artikel 28. Der Artikel 29 sieht darüber hinaus vor, daß eine außergewöhnliche Sitzung des Parlaments auf Wunsch des Premierministers oder der Mehrheit der Nationalversammlung einberufen werden kann. Allerdings kann eine außerordentliche Sitzung nur über eine bestimmte, vorher festgelegte Tagesordnung befinden und darf keine weiteren Materien diskutieren.

[6]) Titel V, Artikel 49.

[7]) Rundfunkansprache General *de Gaulles* am 28. Dezember 1958 zur Erläuterung der von der Regierung beschlossenen, einschneidenden Wirtschafts- und Finanzmaßnahmen (Abwertung, Liberalisierung, Budget usw.). Zunächst erklärte de Gaulle, daß er die Wahl zum Präsidenten der Republik annehme, und fuhr dann fort: „Guide de la France et chef de l'Etat républicain, j'exercerai le pouvoir suprême dans toute l'étendue qu'il comporte désormais et suivant l'esprit nouveau qui me l'a fait attribuer.“

[8]) Verfassung, Titel II, Artikel 8.

[9]) Verfassung, Titel II, Artikel 12.

[10]) Verfassung, Titel II, Artikel 16. Diesen „Notstandsparagraphen“ hat man auch mit dem Artikel 48 der Weimarer Verfassung verglichen. Er formuliert folgendermaßen: „Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionel. ... Le Conseil constitutionel est consulté à leur sujet. Le Parlement se réunit de plein droit. L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercise des pouvoirs exceptionels.“ Die Formalitäten zur Ausrufung des Notstandes und die Voraussetzungen sind derart kompliziert und umfangreich, daß der „Notstand“ tatsächlich nur dann in Frage kommt, wenn ein revolutionärer Umschwung bereits eingetreten ist oder unausweichlich erscheint.

[11]) Adolphe *Thiers*, der Chef des — provisorischen — französischen Staates, der auf den Sturz des zweiten Kaiserreiches folgte, prägte im Hinblick auf den erbitterten Streit zwischen Monarchisten und Republikanern um die zukünftige Staatsform das Wort: „La République sera conservatrice ou elle ne sera pas.“

[12]) Dies wurde vor allem in den Reihen der Sozialisten, der UDSR, der Gruppe um *Mendès-France* und von den „Links-Gaullisten“ wiederholt zum Ausdruck gebracht. Besonders nachdem die Wahlen zum neuen Parlament eine Mehrheit der UNR und der Algerienfranzosen gebracht hatten, fürchtete man, die durchgreifenden Reformen im Inneren und der Wandel der Algerienpolitik könnten von *de Gaulle* angesichts der Eigenständigkeit und Stärke der UNR nur sehr viel schwerer in Angriff genommen werden, als dies in einem Zeitpunkt der Fall war, wo de Gaulle noch keine Rücksicht auf ein widerstrebendes Parlament zu nehmen brauchte.

[13]) Die hauptsächlichsten Aenderungen, die durch den Beratenden Verfassungsausschuß entgegen dem ursprünglichen Regierungsentwurf im Verfassungstext durchgesetzt wurden, waren die folgenden:
Titel I: Teilnahme der politischen Parteien an der Ausübung des politischen Willens in den Wahlen. Freie Tätigkeit der Parteien.
Titel II, Art. 8: Der Präsident der Republik beruft den Premierminister nicht ab, sondern nimmt seine Demission entgegen.
Art. 11: Eine Volksbefragung kann nur verlangt werden, wenn das Parlament tagt.
Art. 16 (Notstandsparagraph): kann nur angewandt werden, wenn das Funktionieren der in der Verfassung vorgesehenen Instanzen nicht mehr gewährleistet ist.
Titel IV, Art. 29: Die Dauer der außerordentlichen Sitzungen des Parlaments wird von 8 auf 12 Tage verlängert.
Titel V, Art. 50: Pflicht der Regierung zu demissionieren, wenn die Mehrheit der Kammer einen Mißtrauensantrag durchbringt oder das politische Programm der Regierung ablehnt.

Dagegen ist im Titel XII der Art. 86 — „Ein Mitgliedstaat der Französisch-Afrikanischen Gemeinschaft hat das Recht, aus der Gemeinschaft auszutreten, und kann die Unabhängigkeit erwerben“ — nicht vom Verfassungsausschuß vorgesehen worden, sondern von General *de Gaulle* nach seiner Afrikareise in die Verfassung eingefügt worden.

[14]) „Ces princes qui nous gouvernent“ war der Titel des aufsehenerregenden Buches, das Michel *Debré* 1958 veröffentlichte (A. Colin, Paris 1958).

[15]) Vgl. im einzelnen den Beitrag von Charles-André *Massa* auf S. 109 dieser Folge.

[16]) Das Programm von Brazzaville vom Februar 1944 sah nicht die gleichberechtigte Assoziierung der Kolonien vor, stellte aber einen für die damaligen Anschauungen Frankreichs sehr beachtlichen Schritt in Richtung auf die Selbstbestimmung der Kolonien dar. In der „Union Française“ der Verfassung des Jahres 1946 wurden diese Ideen nur sehr unvollständig verwirklicht.

[17]) Das von dem damaligen Minister Gaston *Deferre* (SFIO) durchgesetzte „Rahmengesetz“ (Loi-Cadre) vom Juni 1956 sah die Schaffung

von „Ueberseeischen Gebieten" vor. Daneben gab es die überseeischen Departements und die unter Treuhandschaft stehenden Gebiete (Togo, Kamerun). Vgl. hierzu René *Servoise*. „Die Politik Frankreichs im ‚Schwarzen Afrika'" in Europa-Archiv 14/1957, S. 10 007 bis 10 018.

[18]) Am 26. August in Dakar in der Ansprache an die Bevölkerung erklärte *de Gaulle*, angesichts der Transparente, die die Unabhängigkeit forderten: „S'ils veulent l'indépendance, qu'ils la prennent le 28 septembre!" Er wies aber darauf hin, daß Frankreich die Gebiete, die sich für die Unabhängigkeit entscheiden würden, als von allen wirtschaftlichen und finanziellen Bindungen mit Frankreich getrennt betrachten würde.

[19]) Es waren dies in erster Linie: für die SFIO Guy *Mollet* und Max *Lejeune*, für das MRP Pierre *Pflimlin*, Robert *Buron*, Paul *Bacon*, für die Sozialrepublikaner (Gaullisten) Jacques *Soustelle*, Edmond *Michelet* und Michel *Debré*, für die Unabhängigen Antoine *Pinay*, Louis *Jacquinot*, Roger *Houdet*, für die Radikalen Jean *Berthoin*, Edouard *Ramonet*, für die UDSR-RDA Felix *Houphouet-Boigny* (afrikanischer Vertreter).

[20]) Die Gegner der Verfassung standen vor allem in der „Union des Forces Démocratiques", in der sich die Vertreter der Richtung von Pierre *Mendès-France*, die von Edouard *Dépreux*, Alain *Savary*, Robert *Verdier* und André *Philip* ins Leben gerufene „Autonome Sozialistische Partei SFIO" und die UDSR-Gruppe um François *Mitterand* zusammenfanden. Diese „Aktionsgruppe" verfügte zwar über hervorragende Inspiratoren, konnte sich aber nicht durchsetzen, da die Wähler — sehr zu Unrecht — die hier vertretenen politischen Richtungen und Persönlichkeiten allzu oberflächlich mit dem Versagen der IV. Republik identifizierten, obwohl gerade diese Persönlichkeiten zu den konsequentesten und unermüdlichsten Kritikern der Fehler der Politik der letzten Regierungen gehört hatten.

[21]) Auf dem außerordentlichen Parteitag der Partei vom 11. bis zum 14. September in Marseille sprach sich die Partei mit einer Mehrheit von 69,2 vH der Mandate für eine Zustimmung zur Verfassung de Gaulles aus. Die Entschließung über die Algerienpolitik wurde mit 83,7 vH der Mandate angenommen. Am 15. September traten daraufhin die Abgeordneten Edouard *Dépreux*, Alain *Savary*, und Robert *Verdier* aus der Partei aus und gründeten die „Parti socialiste SFIO autonome".

[22]) Die Radikalen aller Richtungen konnten von bisher 53 Abgeordnetensitzen nur 13 behaupten, die UDSR *Mitterrands* keinen einzigen. Nicht wiedergewählt wurden: 5 ehemalige Ministerpräsidenten *(Bourgès-Maunoury*, Edgar *Faure*, Joseph *Laniel*, Pierre *Mendès-France*, Paul *Ramadier)*, 69 ehemalige Minister, 2 ehemalige Präsidenten der Nationalversammlung, 8 ehemalige Vizepräsidenten, 11 ehemalige Vorsitzende von Parlamentsausschüssen, 7 ehemalige Fraktionschefs.

[23]) Mehrmals hatte *de Gaulle* in öffentlichen Erklärungen ausgesprochen — so am 23. Oktober —, daß keine Partei und kein Kandidat berechtigt sei, sich auf den Namen de Gaulle zu berufen. Vom Büro des Ministerpräsidenten wurden genaue Anweisungen in diesem Sinne am 27. Oktober erlassen.

[24]) General *de Gaulle* ließ die Vertreter der UNR mehrmals wissen — sei es direkt, sei es durch seine direkte Umgebung —, daß er Wert darauf lege, daß die SFIO nicht geschwächt, sondern eher gestärkt aus der Wahl hervorgehe. Während z. B. Léon *Delbecque* in Lille gegen einen sozialistischen Kandidaten auftrat, unterstützte seine Partei (UNR) in den benachbarten Wahlkreisen, in denen die sozialistischen Führer Guy *Mollet* und Eugène *Thomas* kandidierten, die sozialistischen Kandidaten. Als das Innenministerium den Wahlkreis von *Mendès-France* so verändern wollte, daß man annahm, Mendès-France könnte nicht wiedergewählt werden, sorgte *de Gaulle* dafür, daß diese Maßnahme unterblieb.

[25]) Maßgebender als die Anzahl der Sitze ist für die wahre Stärke im Lande die Prozentzahl der im ersten Wahlgang erhaltenen Stimmen. Hier erhielt die UNR nur 17,6 vH der Stimmen, während die Sammlungsbewegung *de Gaulles* (RPF) im Jahre 1947 21 vH erhalten hatte. Hätte man das bisherige Wahlsystem beibehalten, so hätten die UNR und die Unabhängigen nur die Hälfte der Sitze erhalten, während die SFIO doppelt so viele Kandidaten durchbekommen hätte. Die Kommunisten hätten dann statt über 10 Sitze über 88 Sitze verfügen können.

[26]) Die 188 Abgeordneten der UNR weisen sehr wenige gemeinsame politische Wesenszüge auf. Man kann 3 Hauptgruppen vor allem unterscheiden:
— die „Compagnons de la Libération", ehemalige Mitkämpfer General *de Gaulles* während des Krieges, dem General treu ergeben, oft ohne eigene ausgeprägte politische Ziele;
— die ehemaligen „cadres" der gaullistischen Sammlungsbewegung RPF, die gleichfalls nicht zu einer einheitlichen politischen Familie gehören und oft links ausgerichtet sind;
— die Verfechter der „Algerien ist französisch"-These und Initiatoren des Staatsstreiches des 13. Mai, von denen zumindest einige die Belange des französischen Algeriens über die Gefolgschaft zu de Gaulle stellen. Andere waren in der Vergangenheit ausgesprochen antigaullistisch eingestellt.

Die Mehrheit der 3,6 Millionen Wähler ist nicht in den Reihen derer zu suchen, die den Rechtsparteien normalerweise ihre Stimme geben. Da die Unabhängigen noch gewonnen haben, das MRP und die Sozialisten ihren Stimmenanteil nahezu behaupten konnten, können die UNR-Wähler nur aus den Reihen der 500 000 bzw. 1 700 000 Wähler kommen,

die bei der letzten Wahl für die Radikalen bzw. für die Kommunisten gestimmt haben.

[27]) Während seiner fünf Reisen nach Algerien hat sich *de Gaulle* zwar sehr behutsam hinsichtlich der Zukunft des Landes ausgedrückt, es aber konsequent vermieden, das Wort „Integration" auszusprechen. Besonders während der ersten Reise (4. bis 7. Juni), der zweiten Reise (1. bis 3. Juli) und ganz besonders anläßlich der Verkündung des Programms von Constantine (vierte Reise, 2. bis 5. Oktober) sprach de Gaulle von der „engen Assoziation", der „algerischen Eigenständigkeit" (personnalité algérienne). Auf der Pressekonferenz vom 23. Oktober verwendete de Gaulle Formeln wie „Algerien mit Frankreich"; „Es lebe Algerien, es lebe die Französisch-Afrikanische Gemeinschaft, es lebe die Republik, es lebe Frankreich."

[28]) Am 4. Oktober verkündete *de Gaulle* in der algerischen Stadt Constantine den Fünfjahrplan zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes. Vorgesehen sind die Landverteilung an die muselmanischen Bauern, der Bau von Wohnungen für eine Million Bewohner, die Schaffung von 400 000 neuen Arbeitsplätzen für die muselmanische Bevölkerung und der Ausbau des Schulwesens. Die muselmanischen Bevölkerungselemente sollen gleichfalls einen größeren Anteil an der Verwaltung des Landes erhalten (bis zu 10 vH). Zur gleichen Zeit verkündete de Gaulle, daß mindestens zwei Drittel der zu wählenden algerischen Abgeordneten für die französische Nationalversammlung Muselmanen sein müßten, die bisher im sogenannten „2. Wahlkollegium" stimmen mußten.

[29]) Am 9. Oktober hatte General *de Gaulle* dem General *Salan* genaue Instruktionen für die Durchführung der Wahlen in Algerien gegeben. In diesem — in militärischer Kürze abgefaßten — Befehl hieß es im besonderen: „Die übergeordneten Interessen des Landes (Frankreich) verlangen, daß die Wahlen in völliger Freiheit und Offenheit stattfinden" und daß „Wahllisten aller Tendenzen unter den gleichen Bedingungen aufgestellt werden". In ganz eindeutiger Form kam in den Direktiven de Gaulles zum Ausdruck, daß auch die Befürworter des algerischen Nationalismus kandidieren könnten. Die ablehnende Haltung der FLN-Führer machte es den französischen „Ultras" in Algerien allerdings dann leicht, doch nur — und zwar ausschließlich — Listen aufzustellen, die für die „Integration" eintraten. In einigen Wahlkreisen — 10 von 18 — waren überhaupt nur Einheitslisten oder zwei Listen aufgestellt worden, die sich weniger politisch als durch persönliche Rivalitäten unterschieden. — Alain *Savary*, *Fonlupt-Espéraber* (MRP) und der liberale frühere Bürgermeister von Algier, *Chevallier*, erklärten entgegen ihrer ursprünglichen Absicht, daß sie nicht kandidieren würden, da die völlige Freiheit der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen nicht gewährleistet seien.

[30]) Die Instruktionen *de Gaulles* vom 9. Oktober zur Durchführung der Wahlen in Algerien wurden zunächst von General *Salan* ignoriert, bis dann de Gaulle am 13. Oktober diese Instruktionen veröffentlichen ließ und General Salan zumindest formell die Anweisungen befolgen mußte.

[31]) Eine systematische Vorbereitung oder eine vorhergehende Fühlungnahme mit den Führern der FLN über die von *de Gaulle* am 23. Oktober gemachten Vorschläge hatte nicht stattgefunden. Die „Provisorische Algerische Regierung" in Kairo lehnte die Vorschläge General de Gaulles am 26. Oktober ab, da die für den Waffenstillstand gestellten Bedingungen unannehmbar erschienen. Immerhin hatte der Chef der „Algerischen Regierung", Ferhat *Abbas*, bereits am 20. Oktober erklärt (Radio Kairo), daß er zur sofortigen Aufnahme von Verhandlungen mit Frankreich bereit sei, ohne daß die Forderung auf Unabhängigkeit Algeriens von Frankreich akzeptiert werde. Wenn die politischen Führer der FLN-Bewegung eher dazu neigten, das Verhandlungsangebot de Gaulles aufzugreifen, (Ferhat *Abbas*), so gaben die militärischen Führer (Krim *Belkacem*) den Ausschlag für die eindeutige Ablehnung.

[32]) In der amerikanischen Wochenzeitschrift *Time* vom 5. Januar 1959 wird in einem bemerkenswerten Artikel auf die Anwendung militärischer Grundsätze auf die Politik *de Gaulles* hingewiesen. In den letzten Jahren vor dem Zweiten Weltkrieg hatte de Gaulle in seinen von den Militärfachleuten — vor allem des Auslandes — sehr beachteten Büchern „La France et son armée" (1933), „Vers l'armée de metier" (1934) und „Au fil de l'épée" seine strategischen Grundsätze dargelegt.

[33]) Der Bevollmächtigte der Regierung für Algerien, Paul *Delouvrier*, der am 12. Dezember 1958 General *Salan* abgelöst hatte, kündigte am 31. Dezember an, daß die algerische Bevölkerung — d. h. in diesem Falle in erster Linie die europäische Bevölkerung — 18 Milliarden Francs an zusätzlichen Steuermitteln aufzubringen habe, um einen angemessenen Anteil an der Entwicklung des Landes zu leisten. Zahlreiche fiskalische Vorrechte, die die Bevölkerung bisher gegenüber dem Mutterland besaß — z. B. ein sehr verbilligter Benzinpreis — wurden teils aufgehoben, teils eingeschränkt.

[34]) Die letzte Sitzung des Ministerrats der Regierung *de Gaulle* hatte am 28. Dezember 1958 die am 12. Januar 1959 von Premierminister Michel *Debré* bekanntgegebenen Amnestiemaßnahmen beschlossen. Neben weitgehenden Begnadigungen der wegen Rebellion verurteilten Algerier und der Freilassung zahlreicher Algerier aus den algerischen Internierungslagern werden die fünf FLN-Führer *(Ben Bella)* aus dem Gefängnis entlassen und der Bewachung der Armee in einer „befestigten Anlage" unterstellt. Der Führer der gemäßig-

ten nationalistischen Partei „Mouvement national algérien" (MNA), Messali *Hadjd*, erhält völlige Bewegungsfreiheit innerhalb Frankreichs. Weitere Amnestiemaßnahmen betreffen die wegen Kollaboration mit der deutschen Besatzung verurteilten Franzosen. 184 zum Tode verurteilte Franzosen werden zu lebenslänglicher Zwangsarbeit begnadigt.

[35]) Zur gleichen Zeit beschloß die in Tunis (17. bis 20. Juni 1958) tagende Konferenz der Neo-Destour, des Istiqlal und der FLN, gemeinsame diplomatische Schritte zur friedlichen Regelung des Algerienkonfliktes zu unternehmen (vgl. Europa-Archiv 13/1958, S. 10 902). Die am 19. September in Kairo gebildete „Freie Algerische Regierung" unter Ferhat *Abbas* wurde von den meisten arabischen Staaten, darunter auch Marokko und Tunesien, anerkannt. Am 13. Dezember 1958 nahm die Politische Kommission der UN-Vollversammlung einen von dem „afrikanisch-asiatischen Block" eingebrachten Antrag an, in dem das Recht der algerischen Bevölkerung auf die Unabhängigkeit anerkannt und Verhandlungen zwischen beiden Parteien zur Beilegung des Konfliktes gefordert wurden. Die Vollversammlung lehnte diesen Antrag dann zwar ab, jedoch sprach sich die Mehrheit der UN-Mitglieder für ihn aus.

[36]) Vgl. Europa-Archiv 13/1958, S. 10 902.

[37]) Das Schreiben wurde am 24. September überreicht und wurde erst sechs Wochen später der Oeffentlichkeit durch eine Indiskretion bekannt.

[38]) Im besonderen der Generalstabschef, General Paul *Ely*, in der *Revue de Défense Nationale*, November 1958, unter der Ueberschrift „Perspectives Stratégiques d'avenir" (Seite 1631—1640).

[39]) In der Ausgabe der *Le Monde* vom 16. Januar 1959 kommt Nicolas *Vichney* zu dem Schluß, daß die erste französische Atombombenexplosion nicht vor dem Frühjahr 1960 stattfinden kann.

[40]) Jean *Planchais* deutet in *Le Monde* (11. und 12. Dezember 1958) in einem Artikel „La Défense nationale à l'heure des engins" auf die steigende Bedeutung der Raketenwaffen für die Landesverteidigung hin. Weiterhin sei man im Kriegsministerium dabei, im Rahmen der Reform der Armee Pläne für die Schaffung mobiler Einsatzreserven zu schaffen, die als Art „Feuerwehr" überall in kürzester Zeit eingesetzt werden können (in Anlehnung an das amerikanische STRAC (Strategic Army Corps — umfaßt bis zu 4 Divisionen).

[41]) Der Premierminister, Michel *Debré*, erklärte zwar in der Regierungserklärung vor der neuen Nationalversammlung, daß Frankreich einer Freihandelszone nur dann zustimmen werde, wenn alle Partner bereit seien, die Lasten zu übernehmen, die auch die Partner der EWG übernommen hätten. Von der rein institutionellen Seite aber abgesehen, bleibt nach den französischen Wirtschaftsmaßnahmen, und in erster Linie nach der Liberalisierung der Einfuhren bis zu 90 vH, von den EWG-Maßnahmen nur die Drei-Prozent-Klausel übrig (die zu eröffnenden Kontingente eines nicht liberalisierten Produktes müssen 3 vH der nationalen Produktion dieses Artikels erreichen). Am 16. Januar begannen nun Verhandlungen zwischen dem Direktor der Wirtschaftsabteilung des französischen Außenministeriums, Olivier *Wormser*, und seinem britischen Kollegen, P. *Gore-Booth*, um in der Frage der Drei-Prozent-Klausel ein Uebereinkommen zu treffen.

[42]) Die Bank von Frankreich konnte mehr als 150 Tonnen Gold ankaufen. Schätzungsweise stellten diese Bestände 0,5 vH der in Frankreich und von Franzosen gehorteten Gold- und Devisenbestände dar. Der Gouverneur der Bank von Frankreich, Wilfrid *Baumgartner*, gab am 16. Januar 1959 bekannt, daß seit dem Beschluß, den französischen Franken konvertierbar zu machen (28. Dezember 1958), bereits Devisen im Werte von 250 Millionen Dollar nach Frankreich zurückgeflossen seien.

[43]) Am 30. September 1958 vom Finanz- und Wirtschaftsminister *Pinay* zur Ausarbeitung eines Reformplanes eingesetzt, gehörten diesem Ausschuß an: M. *Alexandre*, Ehrenpräsident des Rates des Verbandes der Buchhalter; *Brassard*, Präsident der Finanzabteilung des Staatsrates (Conseil d'Etat); *Gignoux*, Institut de France; *Guyot*, Mitinhaber und Direktor der Bank Lazard; *Jeanneney*, Professor für Wirtschaftswissenschaft der Universität Paris; *Lorain*, Präsident der Bank „Société Générale"; *Saltes*, Vizegouverneur der Bank von Frankreich; R. *de Vitry*, Präsident des Chemiekonzerns Pechiney. Der Bericht der Kommission wurde dem Minister am 8. Dezember überreicht, nachdem die Kommission zahlreiche Persönlichkeiten und Experten konsultiert hatte.

[44]) Antoine *Pinay* erklärte in seiner Rundfunkansprache am 28. Dezember anläßlich der Verkündung der neuen Maßnahmen: „Die Erschöpfung der Devisen ist gleichbedeutend mit dem traurigen Zustand eines internationalen Bettlers, dem demütigen Ansuchen um äußere Hilfe, dem Aufgeben der Freiheit des Landes, denn ein Land ist in seiner Politik nicht frei, wenn es dazu gezwungen ist, deren Kosten durch andere bezahlen zu lassen."

[45]) Bis Ende des Jahres 1958 bestand keine Liberalisierungsquote. Außenminister *Couve de Murville* kündigte dann am 15. Dezember an, daß 40 vH der Einfuhren liberalisiert würden. Die Wirtschaftsmaßnahmen des 28. Dezember sahen dann die Liberalisierung von 90 vH der Einfuhren vor.

[46]) Auf der Ebene der europäischen Zentralbanken wurde Frankreich Anfang Januar 1959 bereits eine Kreditlinie bis zu 250 Millionen Dollar auf 3 Monate gewährt. Nach der Gewährung einer Anleihe von 200 Millionen Dollar seitens eines amerikanischen Banken-

konsortiums verfügt Frankreich augenblicklich über ausreichende Devisenreserven, um die ersten Monate nach der Einführung der Konvertierbarkeit ohne Schwierigkeiten überbrücken zu können.

[47]) Dazu erklärte der bisherige französische Preiskommissar und jetzige Staatssekretär im Wirtschaftsministerium, Max *Flechet*, am 14. Januar, daß die allgemeinen Lebenshaltungskosten im Schnitt nicht mehr als 5 vH bis 7 vH steigen würden. Bei der Festsetzung des neuen Haushalts und der Festlegung der neuen Steuern wurden die Maßnahmen so getroffen, daß nach Schätzung der Experten die Rückwirkung der Preiserhöhungen auf die Lebenshaltungskosten 5 vH bis 7 vH nicht überschreitet. Dabei wurde natürlich angenommen, daß es — auf Grund einer sich abzeichnenden leichten Stagnation der Nachfrage und auf Grund eines von der Bevölkerung erwarteten Vertrauens in General *de Gaulle* — nicht zu den allgemeinen, psychologisch bedingten Preissteigerungen komme, die bisher stets einer Erhöhung der indirekten und direkten Steuern gefolgt waren und die bis zu 20 vH ausmachten.

Die Abwertungsquote von 17,5 vH ist gleichfalls im Hinblick darauf festgelegt worden, daß bei einer allgemeinen Preissteigerung von 7 vH die Exportverbilligung (und die Importverteuerung) noch 10 vH betragen würde, was als ausreichend bezeichnet wird.

[48]) Am 12. Januar 1959 beschloß in Puteaux der Nationalrat der Sozialistischen Partei, in die Opposition zu gehen, da das Wirtschaftsprogramm der Regierung unsozial sei. In der politischen Entschließung, die von dem Kongreß angenommen wurde, hieß es, daß die Abwertung vom Standpunkt des Außenhandels überflüssig sei, sondern nur die unausbleibliche Folge der unsozialen Politik der Preissteigerung darstelle. Weiterhin erklärte die SFIO, daß die Abwertung die besitzenden Klassen fördern und ihnen die Rückführung des im Ausland illegal untergebrachten Kapitals erleichtern solle.

Festzustellen ist dazu, daß das augenblickliche französische System der Steuererfassung eine gerechte Verteilung der Steuerlasten kaum möglich macht, da nur die Gehaltsempfänger praktisch darauf kontrolliert werden können, ob sie die Steuern auch voll bezahlen. Die gleichfalls am 28. Dezember verkündete Maßnahme, daß die wohlhabenderen Schichten von den Steuerbehörden in Zukunft strenger kontrolliert werden (signes extérieures de richesse), deuten auf einen Wechsel in dieser Hinsicht hin. Der Premierminister, Michel *Debré*, kündigte in der Regierungserklärung am 15. Januar vor der Kammer die Ausarbeitung einer grundlegenden Steuerreform an, die eine gerechtere Erfassung der Einkommen ermöglichen werde.

[49]) Der am 8. Januar 1959 gebildeten ersten Regierung der V. Republik gehören an:

Politiker: UNR: Michel *Debré* (Premierminister), Jacques *Soustelle* (Sahara), Edmond *Michelet* (Justiz), *Cornut-Gentille*, (Postminister), *Frey* (Informationsminister); MRP: Robert *Lecourt* (Staatsminister), Robert *Buron* (Transportminister), Paul *Bacon* (Arbeitsminister); Unabhängige: Antoine *Pinay* (Wirtschaft und Finanzen), *Houdet* (Landwirtschaft), *Triboulet* (ehem. Frontkämpfer), *Jacquinot* (Staatsminister); Radikalsozialisten: *Berthoin* (Innenminister); Afrikanische Partei (RDA) *Houphouet-Boigny* (Staatsminister); ehem. Sozialist: *Bulloche* (Erziehungsminister).

Hohe Beamte: Couve de Murville (Außenminister), *Guillaumat* (Armeeminister), *Chenot* (Gesundheitsminister), *Sudreau* (Wohnungsbauminister).

Von den Staatssekretären gehören 2 der UNR, 2 den Unabhängigen, 1 der MRP und Fräulein *Sid-Cara* den algerischen Abgeordneten an.

[50]) Die vorläufige Verteilung der Abgeordnetensitze in der Nationalversammlung am 15. Januar 1959 ergibt folgendes Bild:

Union pour la Nouvelle République (UNR)	207
Unabhängige und Bauern	117
Volksrepublikaner (MRP)	56
Parti du Rassemblement africain (angeschlossen an das MRP)	14
Sozialistische Partei (SFIO)	46
Centre républicain	15
Radikale	13
Kommunisten	10
Vorläufiger Zusammenschluß der algerischen Abgeordneten	60
Vorläufiger Zusammenschluß der ehem. UDSR, RGR und Nichteingeschriebenen	24
Diverse	6

Insgesamt: 574 Abgeordnete.

[51]) Der Regierung wurde mit 453 gegen 56 Stimmen bei 29 Enthaltungen das Vertrauen ausgesprochen. Nur die Sozialisten und Kommunisten stimmten gegen die Regierung (bei 2 Enthaltungen der Sozialisten), ferner 1 Vertreter der Unabhängigen.

[52]) Der Premierminister sagte in der Regierungserklärung am 15. Januar vor der Kammer, daß die Politik des Atlantikpaktes zur Schaffung einer Koexistenz führen müsse. Er erklärte dazu im einzelnen: „La valeur de l'alliance atlantique sera déterminée à ce témoignage décisif: serons-nous assez unis, serons-nous assez fermes pour qu'à l'équilibre de fait entre monde occidental et monde soviétique succède un état de droit, fait d'une mutuelle assurance de respects?"

Die französische Verfassung vom 5. Oktober 1958 und die überseeischen Gebiete

Von Charles-André Massa

VOM EMPIRE ZUR GEMEINSCHAFT

Der französische Staatsbürger, der im Jahre 1936 zwanzig Jahre alt war, war Bürger eines „Empire".

Der „Empire"-Gedanke hatte Schule gemacht, er entsprach außerdem einer lebendigen Wirklichkeit. Aus weiten, über die ganze Erde verteilten Gebieten zusammengesetzt, die unter einer gemeinsamen Verwaltung und gleicher Gesetzgebung standen und durch politische und wirtschaftliche Bande von seltener Festigkeit zusammengehalten wurden, erweckte das Ganze den Eindruck einer dauerhaften Macht. Wenn es hin und wieder kaum wahrnehmbare Erschütterungen gab, so schienen sie an der Oberfläche eines durch und durch widerstandsfähigen Körpers zu bleiben.

Im Jahre 1946 war derselbe französische Staatsbürger dreißig Jahre alt.

Vom Empire sprach schon niemand mehr. Die neue Verfassung hatte eine elastischere Form ins Leben gerufen, die „Französische Union". Das war ein Kompromiß zwischen zwei den derzeitigen Politikern vorschwebenden Lösungen: Assimilation und Föderation. Frankreich übernahm die Aufgabe, die überseeischen Gebiete zu „der Freiheit zu führen, ihre eigenen Angelegenheiten demokratisch zu verwalten". Dafür band Frankreich sie an sein Schicksal.

Dieser Kompromiß war durch die Unabhängigkeitsbewegungen, die mehr oder weniger stark überall in Erscheinung traten, notwendig geworden. Man konnte damals hoffen, daß dadurch die Wiederkehr düsterer Zeiten der Grausamkeit verhindert würde.

Einige alte Kolonien (Antillen, Réunion) waren Departements des Mutterlandes geworden, andererseits hatten Syrien und der Libanon, ehemals unter französischem Mandat, nach kurzer Zeit der Unruhe die Unabhängigkeit erlangt. In Französisch-Indochina gärte es überall; in Algerien, wo es zu heftigen Zwischenfällen gekommen war (1945), dauerte die latente Unzufriedenheit fort.

Für diese beiden Gebiete suchte man noch nach Lösungen. Hingegen war für die Kolonien Afrikas, für Madagaskar und für die anderen Besitzungen durch gesetzliche Verordnungen ein neues Regime geschaffen worden. In jedem Territorium wurde eine sogenannte „Territorial-Versammlung", die von Europäern und Eingeborenen in einem Zweiklassenwahlrecht gewählt wurde, und für jede Gruppe von Territorien eine gemeinsame Versammlung, der „Große Rat", eingesetzt. Diese Vorläufer eines vollgültigen Parlamentes hatten die Befugnis zur Erörterung und Beratung ihrer inneren Angelegenheiten. Auf der anderen Seite vertraten Abgeordnete und Senatoren die „überseeischen Gebiete"

in den parlamentarischen Versammlungen des Mutterlands. Das Wort „Kolonie" war aus dem Vokabular verschwunden.

Im Jahre 1956 war derselbe französische Staatsbürger vierzig Jahre alt.

Mit Dien Bien Phu (1954) war die französische Herrschaft in Indochina zu Ende gegangen. Vietnam, Kambodscha und Laos waren völlig unabhängig geworden; die Protektorate Tunesien und Marokko folgten ihnen kurz darauf. Niemand wurde von nun ab durch mildernde Formulierungen getäuscht, die zur Verschleierung dieser Tatsachen erfunden worden waren.

Ueberdies wütete der Aufstand in Algerien seit November 1954, obgleich Algerien bereits sieben Jahre zuvor ein liberales Statut gewährt worden war.

In den Territorien Afrikas und in Madagaskar war es ebenfalls wiederholt zu blutigen Unruhen gekommen. Die gesamte Französische Union schien zum Untergang verurteilt zu sein. Das Mutterland schien alle Werte, die die Macht des „Französischen Empire" ausgemacht hatten, unter dem Druck der Ereignisse aufgegeben zu haben. In allen überseeischen Gebieten forderte man jetzt die Unabhängigkeit.

Empire, Französische Union, Unabhängigkeit. Die Worte wechseln schnell, und mit ihnen die Ideen.

Dasselbe Jahr 1956 indessen scheint einen Wendepunkt in der geschichtlichen Entwicklung der Beziehungen zwischen Frankreich und seinen Außenbesitzungen anzuzeigen.

In diesem Jahr beginnt die Lage in Algerien sich zu stabilisieren. Das Rahmengesetz vom 23. Juni 1956 gewährt den überseeischen Territorien die innere Autonomie. Das allgemeine, gleiche Wahlrecht und damit ein einheitlicher Wahlkörper werden dort eingeführt. Die Territorialversammlungen wählen aus verantwortlichen Ministern bestehende Regierungs-Räte, die einen großen Teil ihrer eigenen Angelegenheiten selbst verwalten. Die Vormundschaft der Gouverneure und Hohen Kommissare des Mutterlandes wird beschränkt und erstreckt sich lediglich auf die „Staats"-Dienste, d. h. die fest umrissenen Aufgaben, die weiterhin direkt von Frankreich wahrgenommen werden.

Diese Entwicklung geht unaufhaltsam voran. Eine der ersten Maßnahmen der Regierung des Generals *de Gaulle* überträgt am 26. Juli 1958 den Vorsitz in den territorialen Regierungs-Räten den gewählten Premierministern.

Schließlich wirft das Referendum am 28. September 1958 das Problem der Französischen Union zum ersten Male in unmißverständlicher Klarheit auf. Die den Wählern vorgelegte Verfassung erkennt den Völkern der überseeischen Territorien das Recht der „freien Selbstbestimmung" zu. Zwischen der Republik Frankreich und den Völkern, die diese Verfassung annehmen, wird eine Gemeinschaft gebildet (Art. 1).

Weder für das Mutterland noch für die autonomen Territorien ist von nun an eine Ausflucht möglich. Man hat den Schöpfern der Verfassung den Vorwurf gemacht, sie gingen hiermit eine „Wette" (auf die Loyalität der überseeischen Völker) ein, und vielleicht ist dies in der Tat ein gewagtes Spiel. Auf jeden Fall aber ist es ehrlich. Seit zehn Jahren waren die Beziehungen zwischen der Französischen Republik und ihren Territorien durch Unentschlossenheit, Mißtrauen

und Furcht getrübt. An diesem Tage aber konnten alle Mitglieder der Französischen Union mit Ja oder Nein auf die Frage antworten, ob sie auf einer neuen Grundlage zusammenleben wollen: Autonomie jedes einzelnen Staates (Art. 77), Gleichheit und Solidarität aller (Art. 1).

Diese neue Verfassung ist von allen überseeischen Territorien, außer einem (Guinea), mit eindrucksvollen, teilweise sogar überwältigenden Mehrheiten angenommen worden.

Völker verschiedener Rassen, verschiedener Kulturen und mit unterschiedlichem Lebensstandard haben sich so für den Zusammenschluß entschieden. Von nun an gibt es kein Herrschervolk und keine Satelliten mehr, sondern nur noch gleichberechtigte Partner.

STRUKTUR UND ORGANE DER GEMEINSCHAFT

Nie bis vor kurzem kolonisierten Völker erkennen heute freiwillig die Bindungen an, die ihnen ursprünglich durch Eroberung auferlegt worden sind. Das Mutterland ändert die ihnen gegenüber geführte Politik völlig. Es will nicht mehr befehlen, sondern helfen und beraten. Für den einen wie für die anderen handelt es sich darum, in Eintracht und gegenseitiger Hilfe eine politische, wirtschaftliche, ja auch strategische Gemeinschaft aufzubauen.

Diese Entwicklung vollzog sich langsam, aber sicher. Die überseeischen Völker haben auf die Auflehnung, das Mutterland auf die Beherrschung verzichtet. Die Volksabstimmung hat den neu geknüpften Banden eine unbestreitbare Rechtskraft gegeben.

Wie wird diese Gemeinschaft funktionieren? Die Verfassung hat nur das Fundament gelegt. Im Augenblick stellen sich zwei Probleme.

Alle Territorien, welche die Verfassung annahmen, haben damit ipso facto beschlossen, in der Gemeinschaft zu leben. Welche Stellung wird nun jedes einzelne von ihnen darin einnehmen?

Und welche Rolle werden die in der Verfassung vorgesehenen Gemeinschaftsorgane spielen?

Artikel 76 der Verfassung gibt den ehemaligen überseeischen Territorien die Möglichkeit, selbst zu bestimmen, in welcher Form sie der Gemeinschaft angehören wollen.

Sie können einerseits das Statut behalten, das ihnen durch das Rahmengesetz vom 23. Juli 1956, durch die zu dessen Anwendung erlassenen Verordnungen sowie durch den Erlaß vom 26. Juli 1958 gegeben wurde. Sollten eins oder mehrere von ihnen sich dafür entscheiden, so würde die Französische Republik weiterhin für die sogenannten Staatsdienste direkt zuständig sein (Außenbeziehungen, Verteidigung, Währung, Finanzen usw.). Die Territorialversammlungen würden zweifellos unverändert bestehen bleiben. Sie würden auch in Zukunft die Regierungs-Räte wählen. Der von der Republik ernannte Gouverneur bliebe weiterhin „Chef du Territoire" und in dieser Eigenschaft Beauftragter der Republik.

Zweifellos würde heute die Anwendung dieser Regelung mit Schwierigkeiten verbunden sein, da das Ministerium für die Ueberseegebiete vollkommen um-

gestaltet wird. Artikel 74 sieht überdies eine „besondere Organisation" für diese Territorien vor, die sich von dem jetzigen Status unterscheiden könnte. Französisch-Somaliland und die Territorien im Pazifik (Ozeanien, Polynesien) sowie die Komoren haben für den „status quo" optiert.

Die ehemaligen Territorien können andererseits den Status eines Ueberseedepartements der Republik annehmen, d. h. den jetzigen Status der Antillen und Réunions. Ein solches Regime könnte allerdings nur durch einen Beschluß der zuständigen Territorialversammlung gewählt werden. Zweifellos würde diese in einem solchen Falle Form und Namen ändern müssen. An die Stelle des Gouverneurs würde ein Präfekt treten. Gesetzgebung und Verwaltung wären dieselben wie die des Mutterlandes, würden aber gegebenenfalls durch Maßnahmen, die der besonderen Lage des betreffenden Landes Rechnung tragen, abgewandelt werden (Art. 73).

Schließlich können die ehemaligen Territorien Mitgliedstaaten der Gemeinschaft werden, und zwar ebenfalls durch Beschluß ihrer Territorialversammlung. Die sieben Territorien in Westafrika, die vier Territorien Aequatorialafrikas und Madagaskar haben diesen Weg gewählt und sich als „autonome Republiken" konstituiert. Das Territorial-Parlament wird von nun an „gesetzgebende Versammlung" (Art. 83). Es war kein weiter Schritt mehr, diesen Versammlungen die Befugnisse einer Konstituante für jeden Staat zu verleihen, um so mehr, als auch die Selbstverwaltungs-Organe bereits seit zwei Jahren funktionieren.

Der Status eines Mitgliedstaates verpflichtet diesen, bestimmte Zuständigkeiten auf die Gemeinschaft zu übertragen (Art. 78). Hier zeigt sich ein sehr wesentlicher Unterschied zwischen dem früheren und dem jetzigen Regime. Vor dem 5. Oktober 1958 waren die Zuständigkeiten, die heute der Gemeinschaft obliegen, Angelegenheit der Französischen Republik. Unter dem neuen Regime tritt auch diese die besagten Zuständigkeiten an die Gemeinschaft ab. Frankreich ist ein Mitgliedstaat wie jeder andere. Man könnte sich sogar fragen, ob nicht nach dem Buchstaben der Verfassung auch Frankreich verpflichtet ist, die in Artikel 76 vorgeschriebene Entscheidung über seinen Status in der dafür vorgesehenen Form (Beschluß der gesetzgebenden Versammlung) zu treffen.

Natürlich übt die Republik durch ihre geographische Lage, ihre Bevölkerung, ihren Reichtum, ihre militärische Stärke, ihr internationales Prestige usw. einen vorrangigen Einfluß aus. Dennoch genießt sie nach der Verfassung rechtlich nur ziemlich geringe Privilegien: Stellung des Präsidenten der Republik (Art. 80), vorläufige Wahrnehmung gemeinsamer Interessen (Art. 79), Mehrheit im Senat der Gemeinschaft (auf Grund ihrer Bevölkerungszahl und der Aufgaben, die sie übernimmt), Rolle des Parlaments der Republik bei der Aenderung des Status eines Staates (Art. 86). Das ist so ziemlich alles. Umgekehrt werden die Vertreter der Republik im Exekutivrat der Gemeinschaft wahrscheinlich in der Minderheit sein.

Andererseits bestimmt Artikel 78 die der Gemeinschaft verfassungsrechtlich übertragenen Zuständigkeiten. Dies sind: „Außenpolitik, Verteidigung, Geldwesen, die gemeinsame Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie die Politik auf dem Gebiete der kriegswichtigen Rohstoffe".

Andere einschränkend aufgeführte Zuständigkeiten können der Gemeinschaft entweder übertragen oder auf Grund von Sondervereinbarungen von den Staaten

behalten werden. Auf allen anderen Gebieten schließlich können gemeinsame Zuständigkeiten geschaffen werden, und alle Zuständigkeiten können auch, falls dies durch entsprechende Abkommen vereinbart wird, von der Gemeinschaft auf eines ihrer Mitglieder rückübertragen werden.

Man erkennt hier die große Elastizität des Systems. Die Wahl zwischen den einzelnen Organisationsformen ist groß. Für die Territorien, die den Status eines Staates wählen, kann der Bereich der gemeinsamen Zuständigkeiten von Fall zu Fall verschieden sein. Außerdem kann jeder Mitgliedstaat noch unter bestimmten Bedingungen eine Aenderung seines Status verlangen. Er kann sogar unabhängig werden und dadurch aus der Gemeinschaft ausscheiden.

Es handelt sich hier also nicht um eine Föderation im klassischen Sinne. Mit der Elastizität haben die Gesetzgeber zweifellos die Absicht verfolgt, die Wünsche derjenigen, welche die Territorien sehr eng an das Mutterland binden wollten, mit den Bestrebungen derjenigen in Einklang zu bringen, die ihnen sofort die Unabhängigkeit geben wollten. Durchweg überwiegt das Streben nach Assoziierung. Es wurde ein „Brems"-Mechanismus erdacht, um unüberlegte Schritte zu verhindern, die durch vorübergehende Krisensituationen hervorgerufen werden könnten.

Für die Führung der Gemeinschaft sieht die Verfassung (Art. 80 bis 84) drei Organe vor: den Exekutivrat, den Senat der Gemeinschaft (zu unterscheiden vom Senat der Republik) und den Schiedsgerichtshof. Der Präsident der Französischen Republik vertritt die Gemeinschaft und ist deren Präsident. Delegierte der Mitgliedstaaten nehmen an der Wahl des Präsidenten teil. Ein Organgesetz regelt die Arbeitsweise jeder dieser drei Institutionen.

Der Exekutivrat, dessen Vorsitz der Präsident der Gemeinschaft führt, wird von den Premierministern der einzelnen Mitgliedstaaten und von den mit der Wahrnehmung der Angelegenheiten der Gemeinschaft beauftragten Ministern gebildet. Diese können von Fall zu Fall entweder Minister der Republik oder Minister der Staaten oder besonders ernannte Minister sein. Die Aufgabe des Rates besteht darin, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf Regierungs- und Verwaltungsebene zu organisieren[1]. Daraus scheint hervorzugehen, daß sich die Schaffung eines besonderen, ständigen Amtes nicht vermeiden lassen wird, und sei es nur, um die Entscheidungen des Rates vorzubereiten, zu verkünden und auszuführen. Dieses Amt wird naturgemäß einer der Pfeiler der Gemeinschaft sein. Der Rat wird in der Tat nur kurze und in großen Abständen stattfindende Zusammenkünfte abhalten. Die Untersuchung und die Synthese der Probleme, die Ausarbeitung der großen Linien der gemeinsamen Politik und die Kontrolle ihrer Ausführung werden daher sehr wahrscheinlich in der Zuständigkeit dieses Amtes liegen, das so aller Wahrscheinlichkeit nach einen „institutionellen" Charakter annehmen wird.

Der Senat der Gemeinschaft wird aus den gesetzgebenden Versammlungen der Mitgliedstaaten gewählt. Als beratende Versammlung wird er sich vor allem mit der gemeinsamen Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie mit der Außenpolitik befassen. Seine Rolle in der Führung der Gemeinschaft könnte aber von größter

[1]) Vgl. das Kommuniqué der ersten Sitzung des Exekutivrates, das als Anhang zu diesem Beitrag auf S. 119 dieser Folge wiedergegeben ist.

Bedeutung sein, wenn die Delegierten der einzelnen Staaten sich als die Wahrer des gemeinsamen Interesses fühlen und nicht als Vertreter lokaler Anliegen.

Der Schiedsgerichtshof wird über Streitigkeiten zwischen Mitgliedern der Gemeinschaft befinden. Es versteht sich von selbst, daß solche Streitfälle häufig auftreten und mitunter recht komplizierte Fragen aufwerfen können. Die Rolle des Schiedsgerichtshofes (bis vor kurzem noch vom Staatsrat wahrgenommen) wird bedeutsam sein, nicht so sehr, um Meinungsverschiedenheiten auszugleichen, sondern um so schnell wie möglich eine Rechtsprechung entstehen zu lassen, die eigene Normen und Methoden entwickelt. Wenn der Gerichtshof sich vom alten Formalismus, an dem jede Versammlung dieser Art hängt, befreien kann, wird er der Gemeinschaft eine harmonische Struktur geben können. Ein genialer Architekt kann einen theoretisch vollkommenen Palast bauen, es bedarf aber der Gestaltungskraft und des praktischen Könnens des Dekorateurs und der Handwerker, um ihn bewohnbar zu machen.

Es sei noch einmal darauf hingewiesen, daß dieses System gegenüber den Föderationen klassischen Stils unzweifelhaft etwas Neues aufweist. Weder der Exekutivrat noch der Senat haben in irgendeiner Weise den Vorrang vor den entsprechenden Organen der Mitgliedstaaten. Der Rat ist niemandem verantwortlich. Der Senat faßt keine Exekutivbeschlüsse (außer in ganz besonderen Fällen). Die Gemeinschaft ist nicht in ein starres Korsett gezwängt. Sie hat sich nur einen Rahmen gegeben, und zwar einen ziemlich weiten, der die Aufgabe erfüllen mag, die Gliedstaaten so gut wie möglich zusammenzuhalten und sie zu schützen.

Jeder Staat behält eine beträchtliche Bewegungsfreiheit. Eine gemeinsame Politik kann also nur beschlossen und ausgeführt werden, wenn sie mit den Absichten aller übereinstimmt und die zukünftige Orientierung klar umrissen ist. In der Unruhe, welche die heutige Welt bewegt und sich bis in die entlegensten Gebiete der Erde auswirkt, ist der größte Trumpf der Gemeinschaft das kluge Maßhalten der ihr angehörenden Völker.

Für die Gestaltung der Gemeinschaft ist der Widerhall, den die neuen Institutionen in den Territorien im „Schwarzen Afrika“ gefunden haben, von großer Bedeutung. Nach der Französischen Republik sind diese nämlich die reichsten und volkreichsten Länder der Gemeinschaft. (Algerien ist verwaltungsmäßig ein Bestandteil der Republik.)

GESTALTUNGSTENDENZEN IM „SCHWARZEN AFRIKA“

Wenn man die ehemaligen überseeischen Territorien im „Schwarzen Afrika“ betrachtet, so stellt man fest, daß sie sich in vollem wirtschaftlichem Aufschwung und in ebenso voller politischer Entwicklung befinden. Letztere kann übrigens als eine Auswirkung des wirtschaftlichen Aufschwungs betrachtet werden.

Die Territorien sind erst spät zu wirtschaftlicher Expansion gekommen, aber sie wurden dabei von Frankreich kräftig unterstützt. Ihre Produktionsmittel wurden entwickelt und ihre Produktion gesteigert. In der Assoziierung mit dem Gemeinsamen Markt können sie die Chance sehen, sich einen achtbaren Platz als Handelspartner zu erwerben.

Sie sind erst vor kurzem zu politischem Leben erwacht, aber bereits in die Bewegung der aus dem letzten Krieg hervorgegangenen Ideen hereingezogen und in aller Stille von einem revolutionären Islam mit antiwestlicher Tendenz unterwandert, von dem Beispiel der sie umgebenden, unabhängig gewordenen Länder fasziniert und jedenfalls durch das Wunschbild der „afrikanischen Blocks", ein Relikt der „Reiche" früherer Zeiten, angezogen.

Unter diesem Gesichtspunkt kommt dem jüngst unternommenen Versuch einer Union zwischen Ghana und Guinea eine neue Bedeutung zu. Das von Sekou *Touré* und Kwame *Nkrumah* verfolgte Ziel ist nicht so sehr die gemeinsame Ausnutzung der wirtschaftlichen Möglichkeiten dieser beiden Länder als vielmehr die Bildung eines Kerns, um den sich ein mächtiger, vielleicht sogar aggressiver politischer Block bilden soll. Eine Anzahl von politischen Köpfen wünscht tatsächlich den Zusammenschluß der Länder, welche die „Vereinigten Staaten von Afrika" bilden könnten, als Gegengewicht zu einem Europa, dem sie trotz allem verbunden sind, von dem sie jedoch immer noch argwöhnen, es wolle seine Durchdringungspolitik fortsetzen. Wenn Länder wie Guinea und Ghana, die sich sowohl hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Voraussetzungen als auch hinsichtlich ihrer staatlichen Organisation und ihrer administrativen Tradition unterscheiden, daran denken, sich zu vereinigen und sich gegenseitig zu stützen, so geschieht dies in der Hoffnung, daß sie dann als „erwachsene" Staaten angesehen werden und unter den großen Nationen ein gewichtiges Wort mitreden können. Ihre Führer wollen sich von dem Minderwertigkeitskomplex befreien, der aus der Vergangenheit der Kolonisation stammt. Man braucht wohl kaum darauf hinzuweisen, wie unberechtigt ihre Furcht ist und wie überflüssig ihre Vorsichtsmaßnahmen sind.

Doch es ist nutzlos, gegen unbegründete, aber beharrliche Anschuldigungen anzukämpfen. Es ist klüger, dieser Mentalität bei der Ausarbeitung einer Politik der Annäherung Rechnung zu tragen. Die Konferenz „aller Völker Afrikas", die am 5. Dezember 1958 in Accra begann, hatte immerhin ein Ergebnis aufzuweisen: das Streben nach Einheit der afrikanischen Völker deutlich zu zeigen, übrigens genauso wie die einige Tage später in Kairo stattfindende Wirtschaftskonferenz. Man muß die geheimen Ursachen dieses Einheitsstrebens verstehen. Der Wunsch nach Vereinigung und gegenseitigem Verstehen unter Afrikanern (auf kurze oder lange Sicht), der Wille, wirtschaftliche und politische Blocks zu bilden — möglicherweise e i n e n Block —, ein instinktives Mißtrauen gegen die Europäer oder die Amerikaner, dies alles läßt sich sehr einfach in dem harten, aber eindeutigen Slogan zusammenfassen: „Ausländer, verlaßt Afrika!"

Unter diesen Umständen ist die Rolle Europas klar vorgezeichnet. Man muß das Mißtrauen aus der Welt schaffen, muß Afrika für eine Zusammenarbeit gewinnen, die gewiß in seinem eigenen Interesse liegt, aber auch dem gemeinsamen Wohl der bedrohten Völker dienen muß. Zu viel Armut, zu viel Leid lasten noch auf den Völkern Afrikas, zu große innere Schwächen, zu viele äußere Gefahren bedrohen noch die Zukunft Europas, als daß die beiden Kontinente, die sich gar nicht stark genug zusammenschließen und gegenseitig helfen können, ihre besten Kräfte darauf verwenden dürften, sich zu bekämpfen.

Frankreich ist sich bewußt, sein Bestes getan zu haben, um den Weg zu dieser neuen Politik zu bahnen.

Nichtsdestoweniger stehen die jetzt zu Staaten gewordenen ehemaligen französischen Territorien vor vielen Fragen. Ihre Sorgen sind noch nicht zu Ende.

Frankreich diktierte ihnen seine Gesetze. Heute müssen sie ihre eigenen wählen.

Seit 1904 hatte Frankreich sie in größeren Verwaltungseinheiten, Westafrika und Aequatorialafrika, zusammengefaßt. Heute müssen sie selbst darüber entscheiden, ob sie die seit der Abstimmung über das Rahmengesetz schon gelockerten Bande ganz zerbrechen wollen oder ob sie sie im Gegenteil erneuern und verstärken wollen.

Frankreich hatte sie schließlich mit einander ähnlichen Gesetzgebungen und Verwaltungsorganisationen ausgestattet. Sie müssen jetzt darüber entscheiden, ob sie unter nahezu gleichen Gesetzen zusammenleben wollen oder ob sie ihre eigene Individualität betonen wollen, wobei sie das Risiko eingehen, sich auseinanderzuleben.

Es ist nicht nötig, hier auf Einzelheiten der politischen Richtungen einzugehen, in welche die öffentliche Meinung in Afrika geteilt ist. Uebrigens weisen diese Richtungen unter sich gewisse Aehnlichkeiten auf, wenn sie auch über den Weg, den ihre Staaten gehen sollen, verschiedener Ansicht sind. Diesbezüglich kann man zwei hauptsächliche Tendenzen feststellen.

Die einen möchten gerne, daß die Staaten ihre Unabhängigkeit gegenüber Europa verstärken und sich im afrikanischen Rahmen vereinigen, um zu einer Gemeinschaft zu kommen, gruppiert in Föderationen (eine in Westafrika, die andere in Aequatorialafrika), die fest zusammengefügt sind und eine Bundes-Regierung sowie eine Bundes-Versammlung haben.

Im Gegensatz dazu wollen die anderen, daß die Staaten eine kostspielige Unabhängigkeit und noch kostspieligere afrikanische Föderationen umgehen und die Probleme der Gemeinschaft direkt in den dafür geschaffenen Organen behandeln. Die Aufgabe, die für die gemeinsamen Interessen notwendige Koordinierung in Afrika sicherzustellen, würde dann lediglich durch gegenseitige Absprachen und Vereinbarungen wahrgenommen werden.

Die Staaten werden sich wahrscheinlich einander sehr ähnliche Verfassungen geben, welche Partei auch immer bei ihnen führend sein mag. Die französische Verwaltung und Zivilisation haben überall genug Spuren hinterlassen, um zu gewährleisten, daß die großen Bewegungen der öffentlichen Meinung überall nach demokratischen, laizistischen und sozialen Republiken tendieren, daß die Grundrechte des Menschen überall gesichert werden und daß nach den gleichen Grundsätzen eingesetzte Regierungen überall Versammlungen verantwortlich sind, die nach dem gleichen Vorbild aufgebaut sind.

Es ist sogar vorauszusehen (nach den augenblicklich laufenden Verfassungsberatungen), daß die inneren Strukturen im großen und ganzen die neue Verfassung des Mutterlandes widerspiegeln werden, nur mit dem Unterschied, daß sie an Stelle von zwei nur eine legislative Versammlung haben werden. Hingegen ist es möglich, daß vor allem die Frage debattiert werden wird, auf welche Weise der Premierminister ernannt werden soll. Es scheint jedoch nicht besonders schwierig zu sein, diesbezüglich zu einer einheitlichen Lösung zu gelangen.

In jedem Falle scheint die Vorherrschaft der parlamentarischen Versammlung sich überall überlebt zu haben. Die Exekutivgewalt dürfte in Afrika bald ihr goldenes Zeitalter erleben.

Andererseits liegt eine für alle Länder des Schwarzen Afrika verbindliche Einigung über die Probleme der sogenannten „Primärföderation“ und der „Bundesexekutive“, die übrigens eng miteinander verbunden sind, noch in fernerer Zukunft.

Die größeren Verwaltungseinheiten, die vor ungefähr fünfzig Jahren durch Gesetze des Mutterlandes gebildet wurden, entsprachen — so meint die eine Richtung — geographischen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten. Einige der heutigen Staaten könnten nicht alleine existieren, so arm ist ihr Boden und so spärlich ihre Bevölkerung. Einige, wie Tschad, Sudan, Ober-Volta, haben sogar keinen Zugang zum Meer. Sollte man einem jeden dieser elf afrikanischen Staaten die Verantwortung oder die Freiheit überlassen, sich sein eigenes Zollsystem, seine eigene Handelsgesetzgebung, sein eigenes Arbeitsrecht, sein eigenes Bürgerrecht usw. zu geben, so würde man schnell zu solchen Abweichungen gelangen, daß die ehemaligen französischen Territorien einander völlig entfremdet würden. Ihre Existenz selbst wäre bedroht. Die Bande zwischen den „gruppierten Territorien“ waren anfänglich zweifellos künstlicher Natur. Nichtsdestoweniger haben sie gemeinsame Interessen geschaffen, die heute lebenswichtig sind, und ein starkes Gemeinschaftsgefühl hervorgerufen, das nicht verkannt werden darf. Man muß dieses mühselig errichtete Gebäude um jeden Preis erhalten. Zu diesem Zweck sind Bundesversammlungen notwendig, und ebenso Bundesexekutiven, die mit realen Koordinierungsbefugnissen ausgestattet sein müssen. Das sind, zusammengefaßt, die Argumente der „Föderalisten“.

Die ehemals „gruppierten Territorien“ — so meint die andere Richtung — haben gerade ihre Autonomie erworben. Soll man sie ihnen jetzt schon wieder nehmen? Im Jahre 1956 hatten die Organe der Verwaltungseinheiten (Hohes Kommissariat, Große Räte, Bundesdienste) jede wirkliche Macht schon verloren. Die Territorien, so heißt es hier, hätten aus der neugewonnenen Eigenständigkeit genug gelernt, um nicht der Gefahr ausgesetzt zu sein, in der Anarchie zugrunde zu gehen.

Andererseits treten die Staaten bereits gewisse Zuständigkeiten an die Gemeinschaft ab. Sollen sie darüber hinaus die Mehrzahl der übrigen Zuständigkeiten den Organen der Föderationen übertragen, deren Autorität viel schwerer wiegt als die des Exekutivrates der Gemeinschaft? Welchen Sinn hätten dann noch ihre gesetzgebenden Versammlungen? Worin könnte wohl ihre Rolle bestehen? Würden die „Staaten“ dann diesen Namen noch verdienen? Würden sie dann nicht machtlose Provinzen eines Ueber-Staates werden, der autoritärer und drückender wäre, als es das Mutterland je gewesen ist?

Schließlich haben die erst kürzlich zur Würde eines Staates gelangten Territorien alle in gleicher Weise die Lasten ihrer Industrialisierung, ihres wirtschaftlichen Aufbaues, ihres Kampfes gegen Analphabetentum und Krankheiten zu tragen. Selbst die reichsten unter ihnen verfügen kaum über ausreichende Mittel. Soll man da kostspielige Organismen schaffen, nur um jene zu ersetzen, die gerade verschwunden sind? Soll man durch einen schweren Verwaltungsapparat das

gerade erwachende politische Leben, die stets bedrohte wirtschaftliche Expansion behindern?

Es ist sicher, daß die Anhänger der Föderation in dieser Streitfrage ein bereits überholtes System verteidigen. Sie finden sich in der Rolle von Reaktionären. Möglicherweise verwirrt von den neuen Problemen, die sich ihnen stellen, und von der Diskrepanz in der Größenordnung zwischen der Republik und den neuen Staaten, wollen sie sich anscheinend an Begriffe klammern, die gewiß ihre Verdienste haben, deren Mängel sich aber schon lange klar erwiesen haben.

Demgegenüber scheinen die Gegner dieser Ansicht die Verantwortung, die von nun ab auf ihnen lastet, mutiger zu übernehmen. Weit davon entfernt, Afrika in kleinste „Fürstentümer" zerstückeln zu wollen, möchten sie (wie die „Föderalisten") zur Vereinheitlichung der Rechts- und Verwaltungsordnung gelangen, und zwar dank biegsamer und geschmeidiger Formulierungen. Sie meinen, daß zu diesem Zweck eine gegenseitige Koordinierung genügt, wobei für die Wahrnehmung gemeinsamer Interessen Lenkungsausschüsse gebildet werden könnten und daß der Senat der Gemeinschaft in diesem Bereich ebenfalls eine bestimmende Rolle spielen kann. Es ist vor allem wichtig, daß jeder der Staaten seine Eigenständigkeit kräftigt, seine Kraft unter Beweis stellt und seine Souveränität erprobt. Nichts wird sie daran hindern, auf direktem Wege, sei es untereinander, sei es mit dem Mutterland, die Bande zu knüpfen, die sich übrigens von selbst ergeben werden. Nur um diesen Preis wird sich die Vereinigung aller als fruchtbar erweisen.

Es handelt sich hier nicht um eine rein akademische Streitfrage. Die Zukunft der gesamten Gemeinschaft hängt von der Form ab, in der die Staaten in sie eintreten. Alle Staaten haben ihre Option getroffen, das Problem der „Primärföderation" steht jetzt im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzung.

Am 17. Januar 1959 wurde in Dakar die „Föderation von Mali" ins Leben gerufen. Dem neuen Staatenbund gehören nur vier der sieben bisherigen Territorien von Westafrika an (Senegal, Sudan, Ober-Volta und Dahomey); die reiche Elfenbeinküste, das Binnenland Niger und auch Mauretanien lehnten einen föderativen Zusammenschluß ab. Die Mali-Föderation, die schon im Namen bewußt an die Tradition des alten afrikanischen Stammes-Reiches anschließt, muß jedoch noch von den Parlamenten der Mitgliedstaaten mit absoluter Mehrheit — und falls diese nicht zustande kommt, durch eine Volksabstimmung — gebilligt werden. Im ehemaligen Französisch-Aequatorial-Afrika ist es dagegen nur zu einer lockeren Bindung zwischen den vier Republiken (Tschad, Gabun, Zentralafrikanische Republik und Mittel-Kongo) gekommen: Mitte Januar wurde die Bildung einer Zollunion und die Koordinierung der Aufgaben beschlossen, die bisher dem Gesamtverband von Französisch-Aequatorialafrika zugefallen war.

DIE EUROPAEISCH-AFRIKANISCHE GEMEINSCHAFT

Das französische „Empire" vom Jahre 1936 ist von der politischen Bühne verschwunden. Die Gemeinschaft ist an seinen Platz getreten und kann durchaus zu einem gewichtigen weltpolitischen Faktor werden.

Gewiß haben sich in den letzten Monaten sehr viele neue Probleme gestellt. Es kann nicht ohne Folgen bleiben, wenn man die Grundstruktur eines Gebildes

ändert, das Jahre gemeinsamen Lebens unter der festen Führung eines eifrig auf seine Vorherrschaft bedachten Mutterlandes geformt hatten.

Die Vielfalt der Rassen und Interessen wirkt für jeden einzelnen der Staaten im Sinne einer Betonung seiner Eigenständigkeit. Umgekehrt haben sich Handelsbeziehungen eingespielt, sind administrative Gewohnheiten entstanden, haben sich Denk- und Verhaltensweisen gebildet, sind politische Ideen gereift, die gebieterisch die Vereinigung all dieser verschiedenen Völker fordern.

Selbst wenn man den Wunsch nach Einheit in Rechnung stellt, der die heutige afrikanische Entwicklung zu charakterisieren scheint, kann man der Ansicht sein, daß die Gemeinschaft große Chancen des Weiterbestehens hat.

Gegenwärtig, da selbst die alten europäischen Nationen das Bedürfnis nach Einigung empfinden, um den augenblicklichen Schwierigkeiten zu begegnen, wäre es unvorstellbar, daß die neu geschaffenen Staaten allein einen Weg einschlagen, der voller Fallstricke ist.

Neue Bodenschätze wurden dort gefunden. Zu ihrer Ausnutzung braucht man die technischen und finanziellen Mittel Europas. Umgekehrt sind die Rohstoffquellen Afrikas für Europa, das reich an wissenschaftlichem und technischem Potential, jedoch arm an Grundstoffen und Energie ist, nicht gerade überflüssig.

Es ist zu wünschen, daß Frankreich im europäischen Konzert mit allen seinen überseeischen Partnern auftritt. Schon jetzt ist es mit ihnen durch unzählige natürliche, wirtschaftliche und geistige Bande verknüpft. Diese Bande können noch stärker werden, und die Gemeinschaft kann ihren Wohlstand steigern, wenn jeder Mitgliedstaat sich mit den anderen solidarisch fühlt und dem Willen zu dieser Solidarität Ausdruck gibt.

Dieser Wille, zusammen zu leben und zusammen voranzuschreiten, kann dem neuen Europa nur von Nutzen sein.

Weit davon entfernt, Afrika von Europa abzuschirmen, ist die Gemeinschaft vielleicht das beste und sicherste Regulativ zwischen den Mitteln und den Bedürfnissen jedes der beiden Kontinente.

Die Macht und der Zusammenhalt dieser Gemeinschaft könnten schließlich in unserer unruhigen Welt ein entscheidender Faktor des Friedens und der Stabilität sein.

Anhang

Kommuniqué der ersten Sitzung des Exekutivrates der Gemeinschaft am 3. und 4. Februar 1959

Der Exekutivrat der Gemeinschaft hat am 3. und 4. Februar unter dem Vorsitz des Präsidenten der Gemeinschaft, General de Gaulle, im Palais Elysée getagt.

Die Bestimmungen bezüglich der Organisation der Gemeinschaft wurden gebilligt.

Der Senat der Gemeinschaft wird auf der Grundlage eines Sitzes für 300 000 Einwohner bzw. für einen Teil von 300 000 Einwohnern gebildet, wobei jeder Mitgliedstaat

jedoch mindestens drei Sitze erhält. Auf dieser Grundlage wird sich der Senat der Gemeinschaft aus 284 Mitgliedern zusammensetzen, von denen die Französische Republik (Mutterland, Algerien, überseeische Territorien der Republik) 186 stellt, während die anderen Staaten der Gemeinschaft 98 stellen.

Der Schiedsgerichtshof der Gemeinschaft wird aus einer bestimmten Zahl von Persönlichkeiten bestehen, die Angehörige der verschiedenen Mitgliedstaaten sind und vom Präsidenten der Gemeinschaft auf Grund ihrer Eignung ernannt werden.

Ferner ist beschlossen worden, daß die Staaten Afrikas und die Madagassische Republik je zwei Mitglieder in den Wirtschafts- und Sozialrat entsenden können.

Die Aufgaben des Generalsekretariats wurden festgelegt. Herr Janot wurde zum Generalsekretär der Gemeinschaft ernannt.

Es wurden vier Ausschüsse geschaffen, die mit der Wahrnehmung folgender Angelegenheiten beauftragt werden: Wirtschafts- und Sozialfragen, Transport- und Fernmeldewesen, Justiz und höheres Schulwesen, Beziehungen der Gemeinschaft zu internationalen Organisationen. Diese Ausschüsse werden die mit diesen verschiedenen Gebieten zusammenhängenden Fragen untersuchen und dem Rat Bericht erstatten.

Der Exekutivrat hat eine Prüfung der gemeinsamen Zuständigkeiten der Gemeinschaft vorgenommen: auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung, Währung, gemeinsame Wirtschafts- und Finanzpolitik, strategische Rohstoffe, Justiz, höheres Schulwesen, Verkehrswesen außerhalb der Gemeinschaft, Fernmeldewesen. Die für die Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten geltenden Grundsätze wurden gebilligt.

Es wird ein Ausschuß für die gemeinsamen Zuständigkeiten gebildet, der die Richtlinien für ihre Wahrnehmung ausarbeiten und dem Exekutivrat vorschlagen wird. Dieser Ausschuß wird unter dem Vorsitz eines Vertreters des Präsidenten der Gemeinschaft stehen und sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten sowie der mit der Wahrnehmung der Angelegenheiten der Gemeinschaft beauftragten Minister zusammensetzen.

Die Teilnahme von Vertretern der Staaten Afrikas und der Madagassischen Republik an diplomatischen Delegationen und am Währungsausschuß der Franc-Zone wurde gebilligt.

Ferner wurden die folgenden Beschlüsse gefaßt:

Die Amtssprache der Gemeinschaft ist Französisch. Ihr Wahlspruch ist „Liberté, Egalité, Fraternité“. Ihre Hymne ist die Marseillaise. Ihre Flagge ist die Trikolore, die am Flaggenschaft ein besonderes Zeichen tragen kann, das vom Präsidenten der Gemeinschaft bestimmt wird.

Die den Staaten obliegenden Zuständigkeiten werden diesen sofort übertragen.

Die Ausgaben der Organe und Dienste der Gemeinschaft werden von den Mitgliedstaaten gemeinsam getragen.

Die wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit wird durch bilaterale Abkommen geregelt werden, die zwischen der Französischen Republik und den anderen Staaten der Gemeinschaft abgeschlossen werden.

Der Rat hörte Referate des Ministers für Finanz- und Wirtschaftsfragen, des Premierministers der Französischen Republik zu Verteidigungsfragen, des Ministers für die Streitkräfte und des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten.

Die nächste Sitzung des Exekutivrates wird am Montag, dem 2. März, stattfinden.

Quelle: *Le Monde*, Nr. 4367, 6. Februar 1959. Uebersetzung des Europa-Archivs.

Frankreich nach den wirtschaftspolitischen Reformen

Frankreich hat in den Nachkriegsjahren mit beträchtlichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen gehabt. Schuld daran war in erster Linie seine verfehlte Finanz- und Wirtschaftspolitik, die oft ohne Rücksicht auf die übrigen europäischen Länder ihre eigenen Wege ging. Das innere und das äußere wirtschaftliche Gleichgewicht des Landes war beinahe ständig gestört.

Das innere Ungleichgewicht resultierte aus mangelnder privater Sparkapitalbildung, überhöhten Verbrauchsausgaben und einem ständigen Haushaltsdefizit. Diese Umstände führten zu einem inflationistischen Kaufkraftüberhang, der das Land auch international wettbewerbsunfähig machte.

Dies wiederum führte zu einem fundamentalen äußeren Ungleichgewicht, einem Mißverhältnis zwischen Ein- und Ausfuhren, zwischen Devisen-Aus- und Eingang. So hat Frankreich bei einem — mit Ausnahme der Jahre 1954 und 1955 — ständigen Zahlungsbilanzungleichgewicht für die Jahre 1945 bis 1957 ein Gesamtdefizit von 11 480 Millionen Dollar bzw. 5625 Milliarden Francs zu verzeichnen (was den französischen Ausfuhren von drei Jahren oder den gesamten Staatsausgaben des Jahres 1958 gleichkommt)[1].

Frankreich hat also in den Nachkriegsjahren über seine Verhältnisse gelebt, indem es seine überhöhten Ausgaben durch die Inflation und sein äußeres Ungleichgewicht nur notdürftig durch Auslandhilfe (Marshallplan, amerikanische Indochinahilfe, automatische Kredite der EZU sowie die Sonderkredite und Stützungsaktionen des IMF, der EZU und einzelner atlantischer Partner) verdeckte. Außerdem war der Rückgriff auf protektionistische Maßnahmen — sie bestanden in regelmäßig wiederkehrender Entliberalisierung der Einfuhren und dem Festhalten an der Devisenbewirtschaftung — ein besonderes Charakteristikum der französischen Wirtschaft. So wurde Frankreichs Gesamtzahlungsbilanz für die Nachkriegsjahre in Höhe von 11 480 Millionen Dollar zu rund 40 vH durch direkte amerikanische Hilfe (4484 Millionen Dollar) gedeckt, zu einem Drittel (3869 Millionen Dollar) durch Auslandsanleihen und zu einem Fünftel (2352 Millionen Dollar) durch Entnahmen aus der Geld- und Devisenreserve. Um den circulus vitiosus zu brechen, bedurfte es einer durchgreifenden wirtschafts- und finanzpolitischen Sanierung.

Diese Sanierung wurde im Inland oft gefordert und vom Ausland seit langem erhofft. Sie scheiterte jedoch trotz zahlreicher Versuche an den politischen und institutionellen Unzulänglichkeiten der IV. Republik. Erst mit dem Regierungsantritt *de Gaulles* bot sich eine politisch und psychologisch günstige Situation, die längst fälligen Reformen durchzuführen: Das Parlament, die Parteien und die verschiedenen Interessentengruppen waren durch die auf sechs Monate befristeten Sondervollmachten für de Gaulle weitgehend aus dem politischen Spiel

---

[1]) Vgl. hierzu den Bericht in *Le Monde* vom 8./9. Februar 1959 nach einem Bulletin des Conseil National du Patronat Français.

ausgeschaltet. Damit waren die Voraussetzungen für ein ungehindertes Arbeiten des neunköpfigen Expertenausschusses unter dem Vorsitz von Jacques *Rueff* und des Finanzministers Antoine *Pinay* geschaffen. Was diese Arbeitsgruppe der „Technokraten" zur Sanierung empfahl, ist ein Bündel von binnen- und außenwirtschaftlichen Maßnahmen (finanz-, sozial-, währungs- und allgemein wirtschaftspolitischer Art).

Angesichts des für den 1. Januar 1959 vorgesehenen Beginns des Zollabbaus und der Kontingentserhöhungen innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Einführung der Konvertibilität der meisten europäischen Währungen zu Ende des Jahres 1958[2] mußten diese Maßnahmen rascher als vorgesehen in Kraft gesetzt werden[3]. Wenn infolge des Umfangs der Reformen auch gewisse Härten und Unausgeglichenheiten nicht ganz zu vermeiden waren — zum Teil wurden sie noch am 4. Februar 1959, dem letztmöglichen Termin vor Außerkrafttreten der Sondervollmachten, korrigiert und ergänzt —, so bilden die Ende 1958 und Anfang 1959 von der französischen Regierung in Kraft gesetzten Reformen dennoch ein Ganzes und sind infolgedessen nur als Ganzes zu bewerten.

Bei den französischen Maßnahmen handelt es sich einmal um tiefgreifende finanzpolitische Reformen[4]: Die Subventionen an die Landwirtschaft, die Industrie, den Außenhandel und an die staatlichen Unternehmen sowie zur Preisstützung wurden teils ganz beseitigt, teils radikal zusammengestrichen. Außerdem wurden die Steuern zum Teil drastisch erhöht und vereinheitlicht, und neue Steuern wurden eingeführt. Somit wurde das ursprünglich vorgesehene Defizit für das Jahr 1959 in Höhe von 1200 Milliarden Francs auf rund 590 Milliarden Francs reduziert. Französischerseits besteht die Hoffnung, daß dieses Defizit auf dem Kapitalmarkt gedeckt werden kann. Um die infolge der Steuererhöhungen — und der Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge — und des Wegfalls der Subventionen entstehenden Preissteigerungen nicht durch den Indexautomatismus auf die Löhne und damit wieder auf die Preise abzuwälzen und die Sanie-

---

[2]) Vgl. hierzu die Dokumentation auf S. D 67—D 77 dieser Folge.

[3]) Die wesentlichen gesetzlichen Grundlagen wurden in folgenden Rechtsverordnungen bekanntgegeben:

1. Ordonnance Nr. 58—1341 vom 27. 12. 1958 (*Journal Officiel* vom 28. 12. 1958, S. 11 935 ff.) betreffend Einführung einer neuen Währungseinheit;

2. Ordonnance Nr. 58—1372 vom 29. 12. 1958 (*Journal Officiel* vom 31. 12. 1958, S. 12 064) betreffend Zoll- und Steuerbestimmungen;

3. Ordonnance Nr. 58—1374 vom 30. 12. 1958 (*Journal Officiel* vom 31. 12. 1958, S. 12 071 ff.) betreffend Wirtschafts-, Zoll- und Steuermaßnahmen sowie das Finanzgesetz 1959.

Neben diesen Rechtsverordnungen sind in zahlreichen weiteren Verordnungen und Erlassen Ende 1958 und Anfang 1959 vor allem die Liberalisierungs- und Zollmaßnahmen sowie Aenderungen im Rahmen des Steuerrechts, der Sozialversicherung und die Wohnungswirtschaft bekanntgegeben worden. Hinzu kommen die preisrechtlichen Neuregelungen (insbesondere Preiserhöhungen infolge Wegfalls von Subventionen), welche seit Anfang Januar 1959 jeweils im *Bulletin Officiel du Service des Prix* veröffentlicht werden.

Außer diesen materiellen Neuregelungen wurden zahlreiche, zum Teil bereits seit langem geplante Maßnahmen der Verwaltungsreform sowie straf- und prozeßrechtliche Aenderungen durchgeführt. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang neue Bestimmungen über die Bestrafung von Steuerhinterziehungen und Aenderungen für die Aufstellung des Staatshaushalts und die Verkündung des Finanzgesetzes.

[4]) Vgl. hierzu die zusammenfassende Darstellung „Die französische Währungs-, Finanz- und Wirtschaftsreform" in: *Schnellberichte zur Finanzwirtschaft des Auslandes*, Nr. 47 (abgeschlossen am 1. Februar 1959), herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen.

rung des Staatshaushaltes mit einer verstärkten Inflationierung auf dem Lohn- und Preissektor zu erkaufen, wurden einige allzu starre, von der IV. Republik übernommene sozialpolitische Regelungen außer Kraft gesetzt: Die Indexbindung der Löhne und die Indexpreisbindung der Agrarprodukte wurden abgeschafft. Der gesetzliche Mindestlohn dagegen wurde beibehalten und später — zum Ausgleich für die Preiserhöhungen — leicht angehoben.

Da das Preisniveau der französischen Waren gegenüber ausländischen u. a. infolge des unrealistischen Wechselkurses des Franken schon vor der Abwertung überhöht war und außerdem durch die Preissteigerungen im Inland naturgemäß noch verschärft wurde, wertete Frankreich seine Währung um rund 15 vH ab. Das gestattete ihm wiederum, seine außenwirtschaftlichen Verpflichtungen zu erfüllen, nämlich seine Einfuhren gegenüber den OEEC-Ländern zu 90 vH, bezogen auf das Vergleichsjahr 1948, von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen zu befreien. Darüber hinaus konnte Frankreich damit gegenüber seinen Partnern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die noch beibehaltenen Einfuhrkontingente um 20 vH aufstocken, für nicht liberalisierte Waren, deren Globalkontingent 3 vH der nationalen Produktion unterschritt, dasselbe auf 3 vH erhöhen und die Binnenzölle um 10 vH senken. Durch die Erschwerung der Einfuhren infolge ihrer Verteuerung um 15 vH und die Verbilligung der Ausfuhren wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, den in Frankreich mit der Oeffnung der Handelsschranken zu erwartenden Einfuhrschock abzufangen und andererseits die Ausfuhren zu stimulieren.

Es ist heute noch zu früh, über Erfolg oder Mißerfolg der französischen währungs- und finanzpolitischen Maßnahmen ein endgültiges Urteil abzugeben. Immerhin geben die bisherige Entwicklung und das allgemeine politische und wirtschaftliche Klima Hinweise, die es gestatten, die Auswirkungen des Experiments optimistisch zu beurteilen. So sind die Preiserhöhungen, die sich auf Grund der finanz-, währungs- und sozialpolitischen Reformen ergeben mußten, in Grenzen geblieben. Sie geben — soweit sich dies bis jetzt überblicken läßt — nur die echten Kostenerhöhungen weiter, ohne daß es bisher zu ausgesprochen psychologisch bedingten Preissteigerungen gekommen wäre. Anders als anläßlich der verschleierten, mit „Operation 20 Prozent" bezeichneten Abwertung des Franken unter dem Kabinett *Gaillard* — bei der die positiven Auswirkungen der Wechselkurskorrektur infolge der inländischen Preissteigerungen binnen dreier Monate wieder aufgezehrt waren — sind also heute die Preisentwicklung und die sozialpolitischen Bedingungen für den Erfolg der Abwertung zunächst noch günstig.

Auch die aus den Reformen resultierenden negativen Auswirkungen auf die Konjunktur — die Erhöhung der Einkommen- und Körperschaftsteuern, der Umsatz- und Verbrauchssteuern sowie der Verkehrstarife bewirkt Einschränkung des Konsums, Minderung der Gewinne und Drosselung der Investitionen — scheinen weitgehend ausgeschaltet. Dies zeigt sich an der beachtlichen Erhöhung der für das Haushaltsjahr 1959 vorgesehenen Ausgaben für Investitionen um rund 271 Milliarden auf insgesamt 679 Milliarden Francs. Das psychologische Klima ist ebenfalls günstig: Zum ersten Male seit langer Zeit ist das Vertrauen in die politische Autorität der Regierung und in die französische Währung wiedergekehrt — im Innern, wie die bisherige Preis- und Lohnentwicklung gezeigt

hat, und im Ausland, wie man aus der Stellung des Franken auf dem internationalen Geld- und Devisenmarkt ersehen kann. Denn seit der Abwertung bis Ende Januar sind nach Angaben des französischen Schatzamtes Devisen in Höhe von 400 Millionen Dollar nach Frankreich eingeströmt. Hierbei handelt es sich teils um französisches Fluchtkapital, das vor der Abwertung im Ausland angelegt worden war, teils aber auch um neues Auslandskapital, das an den französischen Börsen nach Anlage sucht. Hierfür hat die französische Regierung erst Anfang Februar die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen. Gefahren auf lange Sicht drohen der französischen Währung und Wirtschaft vorerst allerdings aus dem Algerienkrieg, der rund 500 000 Soldaten bindet und so dem Land hohe finanzielle Opfer auferlegt.

Mit der finanziellen Sanierung und der wirtschaftspolitischen Neuorientierung Frankreichs ist auch die Hoffnung bei seinen europäischen Partnern wieder eingekehrt, daß die radikalen französischen Maßnahmen der Jahreswende 1958/59 die Grundlagen für ein reibungsloses Anlaufen des Gemeinsamen Marktes gelegt haben. Sie bedeuten eine völlige Kehrtwendung des Landes von einer protektionistisch ausgerichteten auf eine stärker konkurrenzwirtschaftlich orientierte europäische Wirtschaft. Oder, wie es Robert *Marjolin*, der frühere Generalsekretär des Europäischen Wirtschaftsrates (OEEC) und derzeitige Vizepräsident der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, formulierte[5]: „Die tiefere Bedeutung der in Frankreich soeben getroffenen Maßnahmen . . . besteht darin, daß der traditionelle französische Protektionismus, der jahrhundertealte französische Protektionismus — der niemals „entstanden" ist, da die französische Wirtschaft schon von ihren Anfängen an protektionistisch ist —, der mit sehr kurzen Unterbrechungen, vor allem in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, unser gesamtes wirtschaftliches Leben beherrscht hat und mit dem Aufbau Europas unvereinbar war, durch diese Maßnahmen seinen Todesstoß bekommen hat. Dies ist also das Ende eines Systems, das die wirtschaftliche Entwicklung Frankreichs behindert hat und, wenn es weiter aufrechterhalten worden wäre, einen erfolgreichen Aufbau Europas verhindert hätte."

Norbert Welter

[5]) Vgl. hierzu die Rede des Vizepräsidenten der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Robert *Marjolin*, auf dem Kongreß Europäischer Föderalisten für die Europäische Politische Gemeinschaft in Wiesbaden vom 9. bis zum 11. Januar 1959 (vervielfältigt).

Die Europäische Konvention über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten

Von Karl Heinz Kunzmann

Die Europäische Konvention über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten[1] (Streitbeilegungskonvention — im folgenden Konvention genannt) ist am 30. April 1958 mit der Hinterlegung der zweiten Ratifikationsurkunde in Kraft getreten[2]. Bis zu diesem Zeitpunkt bestand für die Mitgliedstaaten des Europarates lediglich eine Verpflichtung zur friedlichen Streitschlichtung, die sich aus den Artikeln 1 Abs. 1 und 33 der UN-Charta, bzw. aus Artikel 8 des Brüsseler Vertrages vom 17. März 1948[3] ergibt. Die beiden Verträge regeln die Art der Streitschlichtung und das im einzelnen zu befolgende Verfahren nicht. Deshalb hat die Vollversammlung der Vereinten Nationen schon im Jahre 1949 den Mitgliedstaaten der Weltorganisation die Genfer Generalakte vom 26. September 1928 — den Streitschlichtungsvertrag des Völkerbundes[4] — zugängig gemacht. Die Möglichkeit, die bestehende Rechtspflicht zur friedlichen Streitschlichtung durch Beitritt zur revidierten Generalakte zu realisieren, haben nur insgesamt vier Staaten bis heute wahrgenommen[5].

Da das gegenseitige Vertrauen und die gemeinsame Staatsform der Mitgliedstaaten des Europarates für die Verwirklichung konkreter Formen der Streitschlichtung die besten Voraussetzungen bieten, haben die Mitgliedstaaten des Europarates eine besondere, regionale Streitbeilegungskonvention geschaffen. Sie sind damit dem Beispiel der in der Organisation der Amerikanischen Staaten vereinigten Mächte gefolgt, die am 30. April 1948 ein regionales, nur dem Beitritt amerikanischer Staaten offenstehendes Streitschlichtungsabkommen, den sogenannten Pakt von Bogotà, unterzeichnet haben[6].

Statut und Präambel des Europarats bezeichnen als die wichtigsten Aufgaben der Organisation, den Schutz der Menschenrechte und die Vorherrschaft des Rechtes durch den Abschluß Europäischer Konventionen zu verwirklichen. Mit dem Inkrafttreten der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten[7] und der Streitbeilegungskonvention haben die Mitgliedstaaten des Europarates die Grundlage zur Verwirklichung dieser Aufgaben geschaffen.

DIE ENTSTEHUNG DER KONVENTION

Die Europäische Streitbeilegungskonvention erstand nicht aus einem einzigen Vorschlag der Organe des Europarates, sondern wurde in zahlreichen Sitzungsperioden, Minister- und Ausschußsitzungen aus den sich manchmal widersprechenden, oftmals ergänzenden Vorschlägen und Empfehlungen des Rechtsausschusses, der Beratenden Versammlung, des Ministerrates und der Mitgliedstaaten in der Zeit vom August 1950 bis zum April 1957 erarbeitet. Wie die Europäische Menschenrechtskonvention[8] geht auch die Europäische Streitbeilegungs-

konvention auf eine Initiative der Beratenden Versammlung des Europarates zurück. Am 10. August 1950 brachte eine Gruppe Abgeordneter folgenden Empfehlungsvorschlag ein:

„Die Beratende Versammlung ist der Ueberzeugung, daß die friedliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten eine notwendige Voraussetzung für die europäische Einheit darstellt, und empfiehlt daher die Schaffung einer ständigen Einrichtung für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten des Europarates[9].“

Der mit diesem Vorschlag befaßte Rechts- und Verwaltungsausschuß[10] legte der Beratenden Versammlung bereits am 22. November 1950 einen für die endgültige Fassung der Konvention richtunggebenden Bericht vor[11]. Der Ausschuß empfahl die Ausarbeitung einer Konvention, durch die die Mitgliedstaaten verpflichtet werden sollten, Rechtsstreitigkeiten[12] dem Internationalen Gerichtshof im Haag zu unterbreiten. Die Errichtung eines besonderen Europäischen Gerichtshofes lehnte der Ausschuß ab. Er ließ die Frage der Zuständigkeit des Europarates für politische Streitigkeiten offen, empfahl dem Ministerrat aber, zu prüfen, ob es zweckmäßig sei, die Mitgliedstaaten dadurch der zwingenden Schiedsgerichtsbarkeit im Sinne von Artikel 8 des Brüsseler Vertrages zu unterwerfen, daß sie zumindest Kapitel III der revidierten Generalakte anerkennen[13].

Die Beratende Versammlung billigte den Bericht des Ausschusses als Empfehlung Nr. 56 mit 92 Stimmen bei einer Stimmenthaltung[14].

Der Ministerrat behandelte diese Empfehlung auf seiner 8. Sitzung und beauftragte den Generalsekretär des Europarates, zur Prüfung der Empfehlung einen Ausschuß von Regierungsexperten einzuberufen[15].

In der Zwischenzeit hatte die Beratende Versammlung infolge eines Antrages von *Rolin*[16] eine zweite Resolution gefaßt, die der ersten nicht entsprach, da sie auf Grund eines erneuten Berichtes des Rechtsausschusses die Schaffung eines einzigen Europäischen Internationalen Gerichtshofes vorschlug, dem auch die Aufgabe der Streitschlichtung zukommen sollte[17]. In seinem Jahresbericht vom 12. Mai 1952 stellte der Ministerrat fest, daß die zweite Empfehlung der Beratenden Versammlung, in der die Bildung eines Europäischen Gerichtshofes empfohlen werde, eine neue, in der Empfehlung Nr. 56 noch nicht vorgesehene Entwicklung darstelle. Die Beratende Versammlung möge überprüfen, ob die Errichtung des Europäischen Gerichtshofes nach wie vor ihrem Wunsche entspreche[18]. Nachdem sich die Regierungen der Mitgliedstaaten zu beiden Empfehlungen der Vollversammlung geäußert hatten, beschloß der Ministerrat, für Anfang Oktober 1952 einen Ausschuß von Regierungsexperten einzuberufen und diesem die Prüfung beider Empfehlungen zu übertragen[19].

Bevor noch der Ausschuß der Regierungsexperten tagte, legte der Rechtsausschuß der Beratenden Versammlung einen dritten Bericht vor[20]. Den Mitgliedstaaten solle die Verpflichtung auferlegt werden, alle zwischen ihnen entstehenden Streitfälle den in den Kapiteln I—IV der Generalakte vorgesehenen Streitschlichtungsverfahren zu unterwerfen. Die Konvention werde nur dann nicht zur Anwendung gelangen, wenn der Streit vor dem Beitritt eines Staates entstanden sei. Vorbehalte seien grundsätzlich unzulässig. Die durch die General-

akte gegebene Möglichkeit, nur dem unverbindlichen Vergleichsverfahren beizutreten, könne nicht berücksichtigt werden. Zumindest solle für alle Rechtsstreitigkeiten, falls ein Vergleich zwischen den einzelnen Parteien nicht erzielt werde, eine zwingende Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes vorgeschrieben werden. Der Europäische Gerichtshof solle nur dann zuständig sein, wenn eine der Parteien nicht an das Statut des Internationalen Gerichtshofes gebunden sei[21].

Der Beratenden Versammlung wurde durch die rechtzeitige Vorlage des dritten Berichtes des Rechtsausschusses die Möglichkeit gegeben, den Regierungsexperten in Empfehlung Nr. 36 die Grundlinien der Konvention aufzuzeigen.

Die Regierungsexperten befaßten sich vom 13. bis zum 15. Oktober 1952 mit den Empfehlungen der Beratenden Versammlung; vom 15. bis zum 18. Mai 1953 tagte ein gemischter Ausschuß aus Regierungsexperten und Mitgliedern des Rechtsausschusses; am 18. und 19. Mai 1953 schloß sich ein neues Expertentreffen an. Die Regierungsexperten stellten einen Konventionsentwurf zusammen, der auf der 14. Sitzung der Minister-Stellvertreter beraten wurde[22].

Nachdem dieser Entwurf den Regierungen der Mitgliedstaaten zugeleitet worden war, überreichte die schwedische Regierung dem Ministerrat im Frühjahr 1954 neue Vorschläge[23], die sich gegen die von der Beratenden Versammlung kompromißlos geforderte vorbehaltlose Streitschlichtung wandten. Die Verpflichtung der Generalakte, alle Interessenkonflikte der Schiedsgerichtsbarkeit zu unterwerfen, sei stets toter Buchstabe geblieben. Weder die öffentliche Meinung noch die Staatsraison lasse es zu, hochpolitische Streitigkeiten, die lebenswichtige staatliche Interessen betreffen, einem verbindlichen Schiedsspruch zu unterwerfen. Den Regierungen müsse deshalb die Möglichkeit eingeräumt werden, in einem derartigen Falle der Unbedingtheit eines Schiedsgerichtsverfahrens zu widersprechen. Um zu verhindern, daß sich ein Staat willkürlich der Pflicht zur friedlichen Streitschlichtung entziehe, solle der Ministerrat entscheiden, ob der Vorbehalt der lebenswichtigen Interessen zu Recht erhoben worden sei[24].

Am 13. September 1954 übergab der Ministerrat der Beratenden Versammlung einen Konventionsentwurf zur Stellungnahme[25], in dem die Vorschläge der schwedischen Regierung keine Beachtung gefunden hatten. Der mit der Prüfung beauftragte Rechtsausschuß[26] legte der Beratenden Versammlung am 21. Juni 1955 einen ausführlichen Bericht mit zahlreichen Ergänzungsvorschlägen zum Konventionsentwurf des Ministerrates vor[27]. Die Beratende Versammlung machte sich diesen Bericht als Empfehlung Nr. 79 im großen und ganzen zu eigen[28], wandte sich jedoch gegen die Kapitel II—IV des Entwurfes, die ihren Richtlinien nicht voll entsprachen. Sie nahm ihrerseits die schwedischen Abänderungsvorschläge an.

Der Ministerrat leitete die Empfehlung Nr. 79 erneut den Regierungsexperten zur Beratung zu[29]. Die Experten nahmen auf ihrer Sitzung vom 8. bis zum 11. Februar 1956 einige technische Aenderungen vor, sahen sich aber außerstande, zu den auf den schwedischen Vorschlägen basierenden Aenderungswünschen der Beratenden Versammlung Stellung zu nehmen, da sie politische Entscheidungen verlangten, die allein der Ministerrat treffen konnte[30]. Der Vorsitzende des Rechtsausschusses, *Rolin*, erstattete den Minister-Stellvertretern auf deren 41.

Sitzung erneut Bericht über die Aenderungsvorschläge der Beratenden Versammlung[31]. Schließlich gelang es dem Ministerrat auf seiner 19. Sitzung am 15. und 16. Dezember 1956, eine Einigung über den endgültigen Text der Konvention zu erzielen[32].

Am 29. April 1957 wurde die Europäische Konvention über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten in Straßburg von den Außenministern Belgiens, Dänemarks, Frankreichs, der Bundesrepublik Deutschland, Griechenlands, Islands, Irlands, Italiens, Luxemburgs, der Niederlande, Norwegens, Schwedens und Großbritanniens unterzeichnet[33]. Die österreichische Regierung unterzeichnete die Konvention am 13. Dezember 1957[34], so daß lediglich die Unterzeichnung der Türkei noch aussteht.

KAPITEL I DER KONVENTION: DIE FRIEDLICHE BEILEGUNG INTERNATIONALER RECHTSSTREITIGKEITEN

Die Vertragsstaaten verpflichten sich in Artikel 1 SBK, alle zwischen ihnen entstehenden internationalen Rechtsstreitigkeiten ohne Ausnahme dem Internationalen Gerichtshof im Haag zur Entscheidung zu unterbreiten. Damit begründet die Konvention für die Vertragsstaaten die zwingende Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes. Es ist einer der Grundzüge der internationalen Gerichtsbarkeit, daß die Unterwerfung eines Staates unter Gerichtsbarkeit eines internationalen Gerichtes auf der Einwilligung des souveränen Staates beruht. Auch Artikel 36 des Statuts des Internationalen Gerichtshofes geht von diesem Grundsatz aus. Durch die Tatsache, daß die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gleichzeitig Vertragsstaaten des Statuts des Internationalen Gerichtshofes sind, wird dessen Gerichtsbarkeit über die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen noch nicht begründet. Die in Artikel 36 Abs. 2 StIG vorgesehene „obligatorische“ Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes besteht darin, daß die Staaten eine allgemeine, auch für die Zukunft geltende Unterwerfungserklärung abgeben.

Die Generalakte gibt den Vertragsstaaten die Möglichkeit des Beitrittes unter Ausschluß des Kapitels über die Rechtsstreitigkeiten (Kapitel II)[35]. Der Pakt von Bogotà hat sich dieser Regelung angeschlossen[36]. Sowohl in der Generalakte als auch im Pakt von Bogotà bedingt der Beitritt zum Vertrag nicht notwendig die Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes. Im Gegensatz zu diesen früheren Verträgen gewährt die Konvention *keinen* Vorbehalt gegenüber ihrem Kapitel I[37], so daß jeder Vertragsstaat mit dem Beitritt zur Konvention der Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes mindestens für die Dauer von fünf Jahren unterworfen ist. Kann ein Staat sich zu diesem Schritt nicht entschließen, so darf er der Konvention nicht beitreten.

Die Verpflichtung aus Artikel 1 SBK erstreckt sich auf alle „internationalen Rechtsstreitigkeiten“ (englische Fassung) bzw. auf alle „sich aus dem internationalen Recht ergebenden Rechtsstreitigkeiten“ (französische Fassung), besonders die in Artikel 36 Abs. 2 StIG aufgezählten Kategorien, die durch die Konvention beispielhaft aufgezählt werden[38]. Mit der gewählten Definition der Rechtsstreitigkeiten weicht die Konvention von den seitherigen Verträgen ab. Während das Statut des Internationalen Gerichtshofes, ebenso wie der Pakt von Bogotà, nur

von Rechtsstreitigkeiten sprechen[39], enthält Artikel 17 der Generalakte die erstmals in den Locarno-Verträgen gebrauchte Formel der „Streitigkeiten, bei denen sich die Parteien gegenseitig ein Recht bestreiten".[40] Die Konvention schließt sich keiner dieser Definitionen an, sondern spricht von „internationalen Rechtsstreitigkeiten".

Der Rechtsausschuß hatte sich gegen diese abweichende Definition mit der Begründung gewandt, sie würde die Kategorien der gerichtsfähigen Streitigkeiten einengen[41]. Durch die neue Definition erfolgt keineswegs eine Einengung. Die Locarno-Formel ist in der Literatur erheblich mit dem Hinweis kritisiert worden, daß sie bis zu einem gewissen Grade die Möglichkeit in sich berge, die zwingende Gerichtsbarkeit zu umgehen. Es bleibe den Parteien überlassen, im gegenseitigen Einverständnis die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofes durch die Formulierung der Streitfrage auszuschließen. Schon der Beklagte allein könne dieses Ergebnis dadurch erzielen, daß er dem Klagebegehren kein Bestreiten des Rechtes, sondern einen sonstigen Einwand entgegensetze[42]. Abgesehen von den materiell-rechtlichen Bedenken wäre durch die Verwendung der Locarno-Formel in der Konvention zumindest eine widerspruchsvolle Redaktion entstanden. Die Konvention hat die Aufzählung der Streitkategorien des Artikels 36 Abs. 2 StIG übernommen. Die in Ziff. c und d dieses Kataloges aufgeführten Streitigkeiten werden jedoch von der Locarno-Formel nicht erfaßt. Mit Recht hat der Ministerrat, entgegen der Stellungnahme des Rechtsausschusses, die Locarno-Formel nicht übernommen.

Im Vergleich zum Statut des Internationalen Gerichtshofes ist der Begriff der gerichtsfähigen Rechtsstreitigkeiten auch durch die Hinzufügung des Adjektivs „international" nicht verändert worden. Denn damit ist nur ausgesprochen, was für alle anderen Definitionen ebenfalls gilt. Es kann sich nämlich in allen Fällen begriffsnotwendig nur um *internationale* Rechtsstreitigkeiten, d. h. um solche handeln, die sich aus dem internationalen Recht ergeben[43]. Für das Statut des Internationalen Gerichtshofes folgt dies aus Artikel 38. Das Gericht kann nur solche Streitigkeiten entscheiden, auf die Völkerrecht angewandt werden kann. Aus dem Privatrecht entstehende Streitigkeiten können nur insoweit vor internationale Gerichte gebracht werden, wie das nach allgemeinem Völkerrecht zulässig ist, d. h. besonders im Wege der Uebernahme von Ansprüchen einzelner Staatsangehöriger. Mit der in Artikel 1 SBK gebrauchten Definition der Rechtsstreitigkeiten werden alle gerichtsfähigen Rechtsstreitigkeiten erfaßt, die durch Theorie und Praxis seit der Jahrhundertwende als solche anerkannt worden sind.

Gewährleistet die Konvention auf diese Weise eine wirklich effektive Unterwerfung von Rechtsstreitigkeiten unter die Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes, so nimmt sie sich gleichzeitig eines ernsten Problems der internationalen Gerichtsbarkeit an: der Durchsetzung von Entscheidungen eines internationalen Gerichtes[44]. Die Vertragsstaaten übernehmen in Artikel 39 Abs. 1 SBK die Verpflichtung, sich den Entscheidungen des Gerichtes zu beugen. Verletzt ein Mitgliedstaat diese Rechtspflicht, so kann sich die andere Partei gemäß Artikel 39 Abs. 2 SBK an den Ministerrat des Europarates wenden. Der Ministerrat vermag, wenn er es für notwendig erachtet, an die betreffende Regierung Empfehlungen zu richten, die eine Vollstreckung des Urteils gewährleisten. Ebenso wie dem Sicherheitsrat obliegt dem Ministerrat keine Rechtspflicht, die Entscheidung

durchzusetzen. Im Gegensatz zum Sicherheitsrat kann der Ministerrat aber mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder entscheiden, so daß eine Vetomöglichkeit für den das Urteil mißachtenden Staat nicht besteht. Die Empfehlung des Ministerrates ist rechtlich nicht bindend[45], kommt jedoch praktisch einer bindenden Entscheidung gleich. Der Mitgliedstaat des Europarates, der eine auf die Durchsetzung des Urteils gerichtete Empfehlung des Ministerrates nicht befolgt, verletzt in grober Weise die ihm aus Artikel 3 des Statuts des Europarates obliegende Vertragspflicht, die Vorherrschaft des Rechtes anzuerkennen. Eine so schwerwiegende Verletzung gibt dem Ministerrat das Recht, die in Artikel 8 des Statuts des Europarates vorgesehenen Sanktionen zu verhängen, die vom Verlust des Stimmrechtes bis zum Ausschluß aus der Organisation reichen[46]. Kommt der Ministerrat seiner erstgegebenen Verantwortung zur Durchsetzung des Urteils nicht nach, so kann sich der hierdurch verletzte Staat gemäß Artikel 94 der UN-Charta an den Sicherheitsrat wenden. Wie im System des Paktes von Bogotà besteht in der Konvention ein doppelter Weg zur Durchsetzung der Urteile des Internationalen Gerichtshofes[47].

Die Bundesrepublik Deutschland wird als Nichtmitgliedstaat der Vereinten Nationen durch Artikel 3 SBK verpflichtet, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um Zugang zum Internationalen Gerichtshof zu erlangen. Diese Möglichkeit wird Nichtmitgliedern der UN durch den Beschluß des Sicherheitsrates von 15. Oktober 1946[48] eingeräumt. Sobald die Bundesrepublik der Konvention beitritt, muß sie eine diesem Beschluß entsprechende Erklärung abgeben.

Im Verhältnis zu den sechs übrigen Mitgliedstaaten der Westeuropäischen Union hat die Bundesrepublik bereits im Mai 1955 eine dem genannten Beschluß des Sicherheitsrates genügende Erklärung gegenüber dem Sekretär des Gerichtshofes abgegeben[49]. Eine wechselseitige Bindung der Mitgliedstaaten des Europarates im Sinne von Artikel 1 SBK besteht bereits zwischen den Mitgliedstaaten der Westeuropäischen Union[50].

Innerhalb eines zweiten Staatenkreises der Mitgliedstaaten des Europarates besteht die gleiche Bindung, nämlich zwischen den Mitgliedstaaten, die sich in ihrer Eigenschaft als UN-Mitglieder der Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes auf Grund des Artikels 36 Abs. 2 StIG unterworfen haben, also Belgien, Dänemark, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Schweden und Großbritannien[51]. Keine wechselseitige Bindung besteht dabei zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Italien auf der einen und Dänemark, Norwegen und Schweden auf der anderen Seite. Fünf Mitgliedstaaten des Europarates sind der Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes überhaupt nicht unterworfen, nämlich Griechenland, Island, Irland, die Türkei und Oesterreich. Diese unterschiedliche Rechtslage kann nun durch den Beitritt aller Mitgliedstaaten zur Konvention im Bereich der internationalen Rechtsstreitigkeiten beseitigt werden.

KAPITEL II DER KONVENTION: DAS VERGLEICHSVERFAHREN BEI INTERESSENKONFLIKTEN

Das Vergleichsverfahren[52] nimmt eine Mittelstellung ein zwischen dem Institut der diplomatischen Vermittlung und dem Schiedsgerichtsverfahren. An die Stelle

des vermittelnden Staates tritt hier eine meist aus fünf Mitgliedern bestehende Vergleichskommission, deren Zusammensetzung die Unparteilichkeit ihrer Arbeit garantiert. Die von der Konvention in Artikel 5 vorgesehene besondere Vergleichskommission wird anläßlich eines Konfliktes wie folgt gebildet:

Gemäß Artikel 6 SBK ernennt jede Partei einen ihrer Staatsangehörigen als Mitglied der Kommission. Die drei restlichen Mitglieder sind von den Parteien gemeinsam aus Angehörigen unbeteiligter Staaten zu wählen und müssen verschiedener Staatsangehörigkeit sein. Können sich die Parteien innerhalb von drei Monaten nicht über die Ernennung der drei „neutralen" Kommissionsmitglieder einigen, so müssen sie gemeinsam einem dritten Staat die Ernennung dieser Kommissionsmitglieder anvertrauen. Gelingt es den Parteien nicht, sich auf einen dritten Staat zu einigen, so fällt die Ernennung der „neutralen" Kommissionsmitglieder dem Präsidenten des Internationalen Gerichtshofes zu. Es ist also nicht möglich, daß eine Partei durch ihre negative Haltung die Bildung der Vergleichskommission verhindert.

Die Aufgabe der Besonderen Vergleichskommission ist eine doppelte. Sie hat gemäß Artikel 15 Abs. 1 SBK einmal die Streitfrage in tatsächlicher Hinsicht zu klären, zum anderen den Parteien einen unverbindlichen Vergleichsvorschlag zu unterbreiten[53]. In dieser doppelten Aufgabe der Kommission liegt die Problematik des Vergleichsverfahrens schlechthin. Sollen alle internationalen Streitigkeiten zunächst zwingend einem Vergleichsverfahren unterworfen werden? Soll eine Verpflichtung zum Vergleich nur für Interessenkonflikte verlangt werden?

Nach dem Vorbild der Generalakte[54] bestimmt die Konvention in Artikel 4 Abs. 1, daß alle Interessenkonflikte dem Vergleichsverfahren unterworfen werden müssen, es sei denn, die Parteien treffen ein Uebereinkommen, sofort in ein Schiedsgerichtsverfahren einzutreten (Artikel 4 Abs. 2 SBK). Rechtsstreitigkeiten können gemäß Artikel 2 Abs. 2 SBK auf Grund besonderer Vereinbarungen einem vorhergehenden Vergleichsverfahren unterworfen werden. Der vor allem vom Institut de Droit International vorgeschlagene Weg, auch reine Rechtsstreitigkeiten zwingend einem vorherigen Vergleichsverfahren zu unterwerfen[55], ist von der Konvention mit Recht nicht eingeschlagen worden. Das Vergleichsverfahren soll eine Lösung des Konfliktes durch gegenseitigen Interessenausgleich erzielen, stellt also ein primär politisches Verfahren dar, das von rechtlichen Erwägungen nicht getragen zu werden braucht[56]. Soll ein Staat, dem ein klarer völkerrechtlicher Anspruch zusteht, zu diesem Verfahren gezwungen werden? Er wird, wenn er auf seinem Recht besteht, als unnachgiebig gelten und im nachfolgenden Gerichtsverfahren in eine schlechte Prozeßsituation gerückt. Vor allem aber wird sich das Gericht bei der Rechtsfindung nur schwer einer Beeinflussung durch das vorangegangene Vergleichsverfahren entziehen können: sei es, daß das Gericht durch die Tatsachenfeststellung der Kommission beeinflußt wird, sei es, daß es durch den Vergleichvorschlag in seinem Urteil von streng rechtlichen Erwägungen abgelenkt wird.

Die Konvention spricht in Artikel 5 von einer „zuständigen Ständigen Vergleichskommission" und einer „Besonderen Vergleichskommission", die für jeden Konfliktsfall besonders zu bilden ist. Die Konvention enthält aber im Gegensatz zur Generalakte[57] keine Bestimmung, die sich mit der Errichtung der erwähnten

Ständigen Vergleichskommission befaßt. Auch die das Verfahren regelnden Artikel 9—15 SBK beziehen sich ausschließlich auf die Besondere Vergleichskommission, regeln also das Verfahren vor einer Ständigen Vergleichskommission nicht. Diese Rechtslage läßt sich aus der Entstehung der Konvention erklären. Der Entwurf des Ministerrates erwähnte nur die durch die Konvention geregelte Besondere Vergleichskommission[58]. Der Rechtsausschuß hatte jedoch darauf hingewiesen, daß auf Grund zweiseitiger Verträge zwischen einigen Mitgliedstaaten Ständige Vergleichskommissionen gebildet worden und im Konfliktsfall zunächst zuständig seien[59]. Artikel 5 SBK weist lediglich auf diese schon bestehenden Ständigen Vergleichskommissionen hin. Die Konvention selbst kennt nur die Besondere Vergleichskommission.

Der Entwurf des Ministerrates wollte auch die Europäische Kommission für Menschenrechte als Vergleichkommission tätig werden lassen[60]. Der Versuch der Experten, Menschenrechtskonvention und Streitbeilegungskonvention funktionell zu verbinden, mußte zu Auslegungsschwierigkeiten führen und verkannte die Verschiedenheit der beiden Verfahren und die unterschiedliche Struktur der Menschenrechtskommission. Die Konvention hat diesen Vorschlag des Ministerrates auf die Kritik des Rechtsausschusses hin nicht übernommen[61].

Die Besondere Vergleichskommission wird durch eine oder durch beide Parteien mit dem Streit befaßt. Die Anträge sind an den Präsidenten der Kommission zu richten; sie umreißen den Streitgegenstand und enthalten das Verlangen, die Kommission möge alle zur friedlichen Vergleichung erforderlichen Schritte unternehmen. Die Kommission tritt grundsätzlich in Straßburg zusammen; ihre Arbeit ist geheim. Das Verfahren muß in jedem Fall ein streitiges sein und soll für die Tatsachenfeststellungen den Bestimmungen des dritten Titels des I. Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907 unterworfen werden, d. h. den dort für die Beweisaufnahme der Untersuchungskommission aufgestellten Verfahrensvorschriften. Die Parteien werden vor der Besonderen Vergleichskommission durch Beauftragte vertreten. Sie können sich Sachverständiger bedienen und die Anhörung aller Personen verlangen, deren Zeugnis ihnen bedeutsam erscheint. Die Kommission kann ihrerseits von den Parteien alle erforderlichen Erklärungen verlangen und Zeugen vernehmen. Sie hat das Recht, mit Zustimmung des Territorialstaates örtliche Untersuchungen anzustellen. Die Parteien sind verpflichtet, der Kommission alle Unterstützung zu gewähren. Das Vergleichsverfahren muß grundsätzlich binnen 6 Monaten beendet sein.

Nach Abschluß der Ermittlungen kann die Kommission den Parteien einen ihr geeignet erscheinenden Vergleichsvorschlag unterbreiten und ihnen eine Frist zur Aeußerung stellen. Der Vergleichsvorschlag ist für die Parteien nicht verbindlich, d. h. sie können den Vorschlag annehmen, sie können auf Grund der erfolgten Tatsachenfeststellungen einen anderen Vergleich abschließen, sie können aber auch die Schlichtung überhaupt ablehnen. Nach Ablauf der Frist zur Aeußerung verfaßt die Kommission einen gemäß Artikel 16 SBK geheimen Bericht. Hat das Vergleichsverfahren zum Erfolg geführt, so stellt die Kommission in ihrem Bericht fest, daß und wie die Parteien sich verglichen haben[62]. Ist das Vergleichsverfahren gescheitert, so stellt der Schlußbericht lediglich diese Tatsache fest, damit in einem anschließenden Gerichtsverfahren weder das Gericht beeinflußt noch dem Gegner die Möglichkeit gegeben wird, im Verfahren vor

dem Gericht eine Partei an ihre im Vergleichsverfahren geäußerten Ansichten zu binden. Der Bericht enthält in keinem Fall Sitzungsniederschriften, so daß das Beweisergebnis der Kommissionsarbeit nicht festgehalten wird. Diese Tatsache veranlaßte den Rechtsausschuß, der Beratenden Versammlung eine Aenderung des mit dem endgültigen Text der Konvention übereinstimmenden Vertragsentwurfes vorzuschlagen.

Nach Ansicht einiger Ausschußmitglieder sollten im Falle des Scheiterns des Vergleichverfahrens den Parteien wenigstens die von der Kommission festgestellten Tatsachen erhalten bleiben[63]. Diesem Vorschlag lag wohl der Gedanke zugrunde, daß bis zum anschließenden Gerichtsverfahren Beweismittel verlorengehen können, so daß dem Gericht eine einwandfreie Beweisaufnahme nicht mehr möglich wäre[64]. In einem abgeänderten Artikel 15 Abs. 2 schlug die Beratende Versammlung deshalb vor, daß die Kommission Verhandlungsprotokolle bzw. Beweisaufnahmeprotokolle führen sollte. Den Parteien sollte eine Kopie ausgehändigt werden[65]. Andere Ausschußmitglieder waren sogar der Ansicht, daß das Ermittlungsergebnis der Kommission in dem Schlußbericht festgehalten werden müßte, ja, daß die Kommission darüber hinaus eine Beweiswürdigung vorzunehmen hätte. Demgegenüber war eine dritte Gruppe der Ausschußmitglieder der Ansicht, daß mit dieser Befugnis der Kommission der vermittelnde Charakter des Vergleichsverfahrens gefährdet würde, denn der Kommission würden dadurch bei der Tatsachenfeststellung gerichtliche oder gerichtsähnliche Befugnisse übertragen[66]. Der Ausschuß einigte sich auf eine Kompromißlösung. In einem neuen Absatz 4 sollten die Parteien auf die Möglichkeit hingewiesen werden, daß sie der Kommission das Recht einräumen können, in dem Bericht zu den Streitfragen Stellung zu nehmen[67].

Der beabsichtigte Absatz 4 des Artikels 15 SBK war in der vorgeschlagenen Form überflüssig, da den Parteien die Möglichkeit einer besonderen Einigung jederzeit gegeben ist. Die Formulierung der neuen Fassung war außerdem zu weitgehend. Mit dem Recht zur Stellungnahme schlechthin wäre der Kommission die Befugnis erteilt worden, sich auch zu materiell-rechtlichen Fragen zu äußern. Diese Befugnis einer gutachtlichen Aeußerung hätte dem Wesen des Vergleichsverfahrens widersprochen. Wenn überhaupt eine Stellungnahme der Kommission zweckdienlich ist, dann in Form einer Beweiswürdigung[68].

Ein Recht der Kommission zur Tatsachenfeststellung ergibt sich entgegen der Ansicht des Rechtsausschusses auch nicht aus der Verweisung des Artikels 12 SBK. Diese Vorschrift verweist auf den Titel III des I. Haager Abkommens nur bezüglich der Verfahrensvorschriften, d. h. auf die Artikel 18—29 dieses Abkommens[69]. Der den Schlußbericht der Untersuchungskommission betreffende Artikel 35 des Haager Abkommens verpflichtet zwar die Untersuchungskommission zur Tatsachenfeststellung, wird aber durch die Verweisung nicht erfaßt. Wenn die Parteien auf eine Tatsachenfeststellung Wert legen, so müssen sie diese entweder der Vergleichskommission besonders übertragen oder sich gemäß Artikel 28 Abs. 1 SBK auf ein anderes Streitschlichtungsverfahren einigen[70].

Scheitert das Vergleichsverfahren, so kann eine wirksame Streitschlichtung nur dadurch erzielt werden, daß die Vertragsstaaten verpflichtet sind, sich nunmehr einem Verfahren zu unterwerfen, das eine die Parteien bindende Entscheidung

herbeiführt. Die Konvention sieht für diesen Fall grundsätzlich die zwingende Unterwerfung unter ein Schiedsgerichtsverfahren vor.

KAPITEL III DER KONVENTION: DAS SCHIEDSGERICHTSVERFAHREN BEI INTERESSENKONFLIKTEN

Durch Beitritt zu Kapitel III der Konvention werden die Vertragsstaaten verpflichtet, alle nicht im Vergleichswege beigelegten Interessenkonflikte einem Schiedsgerichtsverfahren zu unterwerfen. Mehr noch als das Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof beruht das Schiedsgerichtsverfahren auf der freien Unterwerfung und dem Willen der souveränen Staaten, die das Gericht bilden und sich über dessen Entscheidungsgewalt, Kompetenzen und das zur Anwendung gelangende Recht einigen müssen. Die Schaffung eines wirklich obligatorischen Verfahrens stößt gerade hier auf besondere Schwierigkeiten.

Die erste anläßlich eines Konfliktes sich ergebende Frage geht dahin, ob ein vertraglich vorgesehenes Schiedsgericht zuständig ist. Seit den Anfängen der Schiedsgerichtsbarkeit haben sich die Staaten diese Entscheidung weitgehend vorbehalten. Die Geschichte der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit ist deshalb in hohem Maße die Geschichte vertraglicher Vorbehalte. Kraft eines Vorbehaltes kann ein Staat die Zuständigkeit eines Schiedsgerichtes verneinen, wenn seine verfassungsmäßigen Grundsätze, seine Ehre, seine Souveränität oder seine sogenannten lebenswichtigen Interessen durch den Streit berührt werden. Läßt ein Schiedsvertrag derart umfassende Vorbehalte zu, so wird praktisch die Unterwerfung unter das Schiedsgerichtsverfahren in das Ermessen der Staaten gestellt; sie allein entscheiden, ob der Streit ihre „lebenswichtigen Interessen" berührt. Aus der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit wird dadurch eine rein fakultative. Um dies zu vermeiden, hat sich die Konvention der Regelung der Generalakte angeschlossen und *allgemeine* Vorbehalte nicht zugelassen[71].

Die Anwendbarkeit der Konvention wird durch Artikel 27 SBK für zwei Kategorien von Streitigkeiten generell ausgeschlossen. Einmal für alle Konflikte, die vor dem Inkrafttreten der Konvention für einen der am Streit beteiligten Vertragsstaaten entstanden sind, zum anderen für alle Streitigkeiten, die nach allgemeinem Völkerrecht zur ausschließlichen inneren Zuständigkeit eines Staates gehören. Die Berechtigung des Ausschlusses zeitlich vor der Ratifikation eines Staates liegender Streitigkeiten ist nie bezweifelt worden[72]. Praktisch wird diese Bestimmung nur vorübergehend von Bedeutung sein, nämlich während der Anlaufzeit der Konvention. Demgegenüber wurde die Berechtigung des Ausschlusses von Konflikten, die zu den „inneren Angelegenheiten" eines Staates gezählt werden, vom Rechtsausschuß bezweifelt. Nach Ansicht des Ausschusses war diese Regelung für Rechtsstreitigkeiten überflüssig und für Interessenkonflikte nicht wünschenswert. Einzelne Staaten könnten den Wunsch haben, auch einen ihre inneren Angelegenheiten berührenden Interessenkonflikt einem Vergleichs- oder Schiedsgerichtsverfahren zu unterwerfen. Die Konvention sollte deshalb nur einen Vorbehalt der inneren Angelegenheiten vorsehen[73].

Mit der Einräumung eines bloßen Vorbehaltes wäre jedoch der Rechtssicherheit nicht gedient gewesen. Die Vertragsstaaten können den Einwand der inneren Angelegenheiten jederzeit kraft allgemeinen Völkerrechts geltend machen, ohne

daß er in der Konvention Erwähnung findet. Das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates ist eine Grundregel des Völkerrechts, die nur ausnahmsweise durchbrochen werden kann[74]. Der Einwand könnte also auch von solchen Staaten erhoben werden, die einen diesbezüglichen Vorbehalt nicht gemacht haben. Die Bestimmung des Artikels 27 Ziff. b SBK ist jedoch nicht gänzlich überflüssig, da die deklaratorische Fixierung dieses allgemeinen Rechtssatzes durch die Konvention klare Rechtsverhältnisse schafft.

Echte Vorbehalte, die bei der Unterzeichnung oder Ratifikation des Vertrages angemeldet werden müssen (Vergl. Artikel 35 II SBK), gewähren die Artikel 34 Abs. 1 und 35 Abs. 1 SBK. Durch Artikel 34 SBK wird den Vertragsstaaten die Möglichkeit eingeräumt, die Anwendung des Vergleichsverfahrens und/oder des Schiedsgerichtsverfahrens auszuschließen, d. h. den Kapiteln II und/oder III der Konvention nicht beizutreten. Damit möglichst wenige Staaten von der Möglichkeit der Ablehnung, besonders des Schiedsgerichtsverfahrens, Gebrauch machen, erlaubt es Artikel 35 Abs. 1 SBK, die staatlichen Interessen durch besondere Vorbehalte zu schützen. Ein Verzicht auf jeglichen Vorbehalt gegenüber jedem anderen Mitglied der Staatengemeinschaft kann von den Staaten im Hinblick auf den heutigen Stand der völkerrechtlichen und politischen Entwicklung nicht erwartet werden. Könnte sich ein Staat nicht durch Anmeldung eines Vorbehaltes davor schützen, daß bestimmte für ihn ausschlaggebende Fragen dem Streitschlichtungsverfahren unterworfen werden, so könnte er dem Vertrag nicht beitreten, oder er wäre gezwungen, die Entscheidung des Schiedsgerichtes zu mißachten.

Durch Artikel 35 Abs. 1 SBK werden nur solche Vorbehalte ermöglicht, die sich auf bestimmte Streitfälle, bestimmte Kategorien von Streitfällen oder klar umrissene völkerrechtliche oder politische Materien erstrecken, wie beispielsweise den Territorialstatus. Allgemeine, die wirklich zwingende Streitschlichtung gefährdende Vorbehalte läßt die Konvention, ebenso wie die Generalakte[75], nicht zu. Daß weit verbreitete Bedenken gegen diese Regelung bei den europäischen Staaten nicht bestanden, zeigt die Geschichte der Generalakte. Von den 23 Staaten, die diesem Vertrag während der Völkerbundszeit beigetreten sind[76], haben nur Schweden[77] und die Niederlande[78] durch einen Vorbehalt die Anwendung des Kapitels über die Schiedsgerichtsbarkeit ausgeschlossen. Nicht ganz zu Unrecht hat der Ministerrat die Vorschläge der schwedischen Regierung, in der Konvention einen Vorbehalt der lebenswichtigen Interessen zuzulassen, abgelehnt. Wenn der Rechtsausschuß sich demgegenüber für die schwedischen Vorschläge entschieden hatte, so nur, um a l l e n Mitgliedstaaten auch die Annahme des Kapitels über das Schiedsgerichtsverfahren zu ermöglichen und damit eine Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten zu erreichen.

Dieser Vorschlag war bestechend, weil zur Vermeidung willkürlicher Einwände dem Ministerrat das Recht eingeräumt werden sollte, mit Zweidrittelmehrheit über die Berechtigung des Einspruches zu entscheiden. Im Falle wirklicher Gefahr für den Frieden mußte mit dieser Lösung das einzelstaatliche Interesse den Belangen der europäischen Staatengemeinschaft weichen. Dieser tatsächlich neue Weg wäre ein entscheidender Schritt zu einer *wirksamen* Streitschlichtung gewesen. Warum hat die Konvention diesen neuen Weg nicht beschritten? Weil durch die Neuregelung letzten Endes nicht die Wahrung der vollen staatlichen Souveränität

erreicht worden wäre, sondern im Gegenteil deren Beschränkung durch die Entscheidung eines politischen internationalen Organes, da es eine Vetomöglichkeit des betroffenen Staates nicht gab. Vor diese Konsequenz gestellt, haben es die Mitgliedstaaten des Europarates vorgezogen, auf den Beitritt aller Mitgliedstaaten zu Kapitel III der Konvention zu verzichten.

Sobald eine Partei dem Gegner den Klageantrag und den Grund der Klage mitgeteilt und einen nationalen Schiedsrichter benannt hat, sind die Parteien verpflichtet, zur Bildung des Schiedsgerichtes zu schreiten. Die Konvention sichert die Konstituierung des Schiedsgerichtes in der für die Vergleichskommission dargelegten Weise[79].

Die Parteien sind gemäß Artikel 23 SBK gehalten, einen sogenannten Schiedskompromiß zu schließen, d. h. einen Vertrag, der die Kompetenz des Gerichtes und das zur Anwendung zu bringende Recht festlegt. Ist der Schiedskompromiß nicht ausführlich genug, werden gemäß Artikel 24 SBK die Bestimmungen des IV. Titels des I. Haager Abkommens über das Verfahren vor dem Schiedsgericht herangezogen: die Artikel 51—85 dieses Abkommens[80].

Kommt ein Schiedskompromiß mangels Einigung der Parteien und mangels des Antrages einer Partei an den Internationalen Gerichtshof gemäß Artikel 53 des I. Haager Abkommens nicht zustande, so hat jede Partei das Recht, das Schiedsgericht einseitig mit dem Streit zu befassen. Der Streitgegenstand und damit die materielle Zuständigkeit des Gerichtes ergeben sich in diesem Fall aus den beiderseitigen Anträgen, die Rechtsgrundlage für die Entscheidung des Gerichtes aus Artikel 26 SBK.

Das Schiedsgericht entscheidet gemäß Artikel 26 SBK grundsätzlich ex aequo et bono, allerdings unter Berücksichtigung der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Völkerrechts[81], des Vertragsrechts und der Urteile internationaler Gerichte, soweit die Parteien dadurch gebunden sind. Nach dem Entwurf des Ministerrates sollte die Billigkeitsentscheidung „im Rahmen" der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Völkerrechtes erfolgen[82]. Mit Recht hat sich der Rechtsausschuß gegen diese engere Formulierung mit der Begründung gewandt, sie gefährde die Wirksamkeit des Schiedsgerichtsverfahrens; denn die dem Schiedsgericht unterbreiteten politischen Streitigkeiten hätten unter Umständen eine Rechtsänderung zur Folge. In einem solchen Falle könne aber ein an das Recht gebundenes Schiedsgericht seiner Aufgabe nicht gerecht werden[83]. Mit dieser Kritik hat sich die Literatur besonders gegen Artikel 28 der Generalakte gewandt, der auch das Schiedsgericht an das geltende Völkerrecht gebunden hatte[84].

Eine nur auf Billigkeitserwägungen beruhende Entscheidung würde zu einer erheblichen Gefährdung des Rechtslebens führen, da sich das Schiedsgericht über alle rechtlichen Erwägungen hinwegsetzen könnte. Das Schiedsgericht fällt ein bindendes Urteil. Ein sich dem Schiedsgerichtsverfahren unterwerfender Staat muß zumindest die Gewißheit haben, daß er nicht zu Rechtsbrüchen gezwungen wird. Reine Willkürakte des Schiedsgerichts müssen ausgeschlossen und die Entscheidung in einem gewissen Rahmen voraussehbar sein. Selbst der Billigkeitsentscheidung müssen also rechtliche Grenzen gesetzt werden. Mit der endgültigen Fassung des Artikels 26 SBK hat die Konvention eine glückliche Lösung erzielt. Die Billigkeitsentscheidung wird in den Vordergrund gerückt. Sie braucht

nicht „im Rahmen“ des ungeschriebenen Völkerrechts zu ergehen, aber doch unter dessen „Berücksichtigung“, so daß Verletzungen grundlegender Rechtssätze verboten sind. Zwar ist es denkbar, daß in der Praxis gerade dieser Hinweis zur Anfechtung der Schiedsgerichtsurteile wegen angeblicher Rechtsverletzungen führen kann. Doch dürfte dieses Ergebnis das kleinere Uebel darstellen, da der neue Einwand in jedem Falle ein Rechtsstreit wäre, der der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes unterworfen werden muß.

Ueber das Urteil selbst enthält die Konvention keine Bestimmungen. Nur Artikel 30 SBK schreibt vor, daß das Gericht dann nur Schadenersatz in Geld zusprechen kann, wenn der Ausführung einer anderslautenden Entscheidung ein innerstaatliches Urteil entgegensteht, das von der Regierung des beklagten Staates aus verfassungsrechtlichen Gründen, beispielsweise wegen des Grundsatzes der Gewaltenteilung, nicht beseitigt werden kann[85].

Das Urteil des Schiedsgerichtes entscheidet den Streit endgültig und ohne Berufungsmöglichkeit. Dennoch ist nach ständiger internationaler Praxis die Entscheidung wegen immanenter Fehler anfechtbar. Ein Staat braucht sich einer seines Erachtens fehlerhaften Entscheidung nicht zu beugen. Besondere Bedeutung hat der Einwand des „excès de pouvoir“, der Kompetenzüberschreitung des Gerichtes, erlangt. Nach dem System der Konvention entscheidet über einen die Auslegung des Urteils oder Kompetenzverletzungen des Gerichtes betreffenden Einwand der Internationale Gerichtshof, da die nunmehr zwischen den Parteien streitige Frage eine reine Rechtsfrage ist. Der Artikel 1 SBK stellt insofern eine Sonderbestimmung im Sinne des Artikels 82 des I. Haager Abkommens dar, so daß auf keinen Fall das Schiedsgericht selbst entscheiden kann. Die Konvention ist in diesem Punkt klarer als die Generalakte, obwohl auch dieser Vertrag zu demselben Ergebnis führt, da im Falle der Unwirksamkeit des Schiedsgerichtsurteils der Vertrag keine sinngemäße Anwendung findet. Der neue Streit ist damit eine Frage der Anwendung der Generalakte, über die ebenfalls der Internationale Gerichtshof entscheidet[86]. Wie in den Artikeln 30—32 des Entwurfes einer Konvention über das Schiedsgerichtsverfahren der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen vorgesehen[87], ist der Internationale Gerichtshof im System der Konvention bereits eine „Berufungsinstanz“ für Schiedsgerichtsurteile.

Dem Internationalen Gerichtshof kommt gemäß Artikel 38 Abs. 1 SBK die bedeutsame Befugnis zu, alle sich auf die Auslegung und Anwendung der Konvention beziehenden Streitigkeiten zu entscheiden. Das gilt besonders für die Frage, welcher Art ein besonderer Konflikt ist und welche Bedeutung einem konkreten Vorbehalt zukommt.

Sowohl im Hinblick auf die zulässigen Vorbehalte als auch hinsichtlich der Ausgestaltung des Schiedsgerichtsverfahrens ist die Konvention bemüht, ein wirksames Streitschlichtungsverfahren zu schaffen und die endgültige Beilegung der Konflikte durch ein die Parteien bindendes Urteil zu gewährleisten. Unter diesen Umständen muß die Bestimmung des Artikels 28 Abs. 1 SBK besondere Bedeutung erlangen, da diese Vorschrift für politische Streitigkeiten die Möglichkeit bietet, sich einer bindenden Entscheidung zu entziehen. Die Vertragsstaaten können sich im Konfliktsfalle auf ein in der Konvention nicht vorgesehenes Streitschlichtungsverfahren einigen. Für Rechtsstreitigkeiten darf nur ein Verfahren gewählt werden, das eine bindende Entscheidung zur Folge hat. Hieraus ergibt

sich der Schluß, daß für Interessenkonflikte ein Verfahren gewählt werden kann, das ohne bindende Entscheidung abschließt. Die gleiche Schlußfolgerung ergibt sich bei einem Vergleich mit Artikel 29 Abs. 2 der Generalakte, der allgemein bestimmt, daß nur solche Verfahren gewählt werden können, die eine endgültige Beilegung gewährleisten[88]. Da dieser ausdrückliche Hinweis in der Konvention fehlt, muß man bei wörtlicher Interpretation annehmen, daß sich zwei Staaten dadurch dem Schiedsgerichtsverfahren entziehen können, daß sie sich beispielsweise auf ein *diplomatisches* Vermittlungsverfahren oder die Einsetzung einer Untersuchungskommission einigen.

AUSBLICK

Norwegen, die Niederlande und Schweden haben die Konvention bereits ratifiziert, die beiden letztgenannten Staaten unter Ausschluß des Kapitels über die Schiedsgerichtsbarkeit[89]. Es ist nicht anzunehmen, daß Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, die Türkei und Großbritannien dem Beispiel Schwedens und der Niederlande folgen werden, da diese Staaten der Generalakte während der Völkerbundszeit in vollem Umfang beigetreten waren. Für die Bundesrepublik Deutschland und Oesterreich besteht außerdem eine besondere moralische Verpflichtung, die Konvention in allen Teilen zu ratifizieren[90]. Es kann also damit gerechnet werden, daß die Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Konvention ohne Einschränkungen beitritt. Mit dieser Entwicklung bahnt sich ein Strukturwandel des Europarates an.

Der Europarat ist kein Regionalsystem im Sinne von Kapitel VIII der UN-Charta[91], da die Friedenssicherung innerhalb der westeuropäischen Region durch kollektive Zwangsmaßnahmen[92] nicht zu den Zielen und Aufgaben des Europarates gehört. Durch die Streitbeilegungskonvention und die Menschenrechtskonvention werden nunmehr Organe der im Europarat zusammengeschlossenen Staatengemeinschaft errichtet, die der *Erhaltung* des Friedens innerhalb der Region dienen[93].

ANMERKUNGEN

1) Wortlaut im Anhang auf S. 141. In der Arbeit werden folgende Abkürzungen verwandt:
AS = Conseil de l'Europe — Assemblée Consultative — Documents de Séance —, mit Angabe der Sitzungsperiode, Dokumentennummer und Seitenzahl der zweisprachigen Ausgabe;
A/SR = General Assembly, Summary Records of Session;
CR = Conseil de l'Europe — Assemblée Consultative — Compte rendu des Débats —, mit Angabe der Sitzungsperiode und Seitenzahl der zweisprachigen Ausgabe;
EYB = European Yearbook;
GA = General Assembly;
I. HA = I. Haager Abkommen vom 18. 10. 1907;
ICJ = International Court of Justice;
JO = Journal Officiel;
OAS = Organization of American States;
OR = Official Records;
PBG = Pakt von Bogotà;
Rec. = Recueil des Traités;
Rechtsausschuß = Rechts- und Verwaltungsausschuß der Beratenden Versammlung des Europarates;
RdC = Recueil des Cours;
RDICL = *Revue de Droit International et de Législation Comparée;*
RGA = Revidierte Generalakte;
RGDI = *Revue Générale de Droit International;*
SBK = Streitbeilegungskonvention;
SC = Security Council;
SdN = Société des Nations;
S/PV = Security Council, Plenary Sessions, Verbatim Records;
StER = Statut des Europarates;
StIG = Statut des Internationalen Gerichtshofes;

St/LEG = United Nations Secretary General, Office of Legal Affairs;
UN = United Nations;
ZaöRV = *Zeitschrift für ausländisches öffentliches und Völkerrecht.*

[2]) Die Ratifikation Norwegens erfolgte am 27. 3. 1958 (vgl. EA 8/1958, S. 10 704), die Schwedens am 30. 4. 1958 (vgl. EA 10/1958, S. 10 773).

[3]) Nunmehr Art. X des Vertrages über die Westeuropäische Union, BGBl 1955, II, S. 287.

[4]) Text der Generalakte in SdN Rec., Bd. XCIII, S. 345; vgl. außerdem SdN JO, 1928, S. 610: Bericht des 3. Komitees vom 7. 3. 1928; weiter den Bericht von *Politis,* SdN JO, Supplément Spécial No. 64, S. 167 ff.; sowie den Bericht des Völkerbundsrates, SdN JO, 1928, S. 1669; für eine zusammenfassende Würdigung der Generalakte siehe *Borel,* „L'Acte Général de Genève"", RdC, Bd. 27, S. 501 ff., und *Faraggi,* „L'Acte Général d'Arbitrage", Paris 1935.

[5]) Der RGA sind Belgien, Norwegen und Dänemark in allen Teilen und Schweden unter Ausschluß von Kapitel III beigetreten: vgl. St/LEG/3, S. II-4, und UN Treaty Series, Bd. 71, S. 101, Bd. 94, S. 313, und Bd. 124, S. 315; über die Entstehung der Revision der am 20. 9. 1950 in Kraft getretenen RGA siehe GA Resolutions 268 (III) und 603 (VI) sowie die Debatten in GA OR, 3rd Session, Ad Hoc Political Committee, 26th—28th meeting, sowie A/PV 197th—199th meeting.

[6]) Text in OAS Law and Treaty Series, No. 24; am 1. 9. 1957 war der PBG von 9 amerikanischen Staaten ratifiziert; die Ratifikation von 12 amerikanischen Staaten stand zu diesem Zeitpunkt noch aus: OAS Treaty Series, No. 5 Rev., 1957, A — 42, S. 8.

[7]) Text der Menschenrechtskonvention in Europa-Archiv 1/1951, S. 3620 ff., und BGBl 1952, II, S. 685 ff.; für Literaturangaben siehe *Golsong,* „Das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention", Diss. Bonn 1958; mit Ausnahme Frankreichs haben alle Mitgliedstaaten diese Konvention ratifiziert: AS (10) 806 und Europa-Archiv 21/1958, S. 11 184.

[8]) Vgl. *Partsch,* „Die Entstehung der Europäischen Menschenrechtskonvention", ZaöRV, Bd. 15, S. 632 ff.

[9]) AS (2) 17.

[10]) CR (2), S. 188.

[11]) AS (2) 149.

[12]) Zum Begriff der Rechtsstreitigkeiten siehe *Verdross,* „Völkerrecht", 3. Aufl., Wien 1955, S. 337 und 341; *Guggenheim,* „Lehrbuch des Völkerrechts", Bd. II, Basel 1951, S. 604 ff.; *Stone,* „Legal Controls of International Conflict", London 1954, S. 146 ff.

[13]) AS (2) 149 und der Bericht von P. *Bastid* in CR (2), S. 1676.

[14]) CR (2), S. 1680.

[15]) Vgl. AS (3) 5, S. 59, und AS (3) 18, S. 334.

[16]) AS (3) 26, S. 428.

[17]) Vgl. AS (3) 102 und CR (3), S. 1086 f.

[18]) AS (4) 2, S. 34.

[19]) AS (4) 42, S. 663 f.

[20]) Vgl. CR (4), S. 601 ff., und AS (4) 69, S. 821 ff.

[21]) Siehe im einzelnen AS (4) 69, S. 821 ff., sowie die Ausführungen von *Teitgen,* CR (4), S. 601—603, und von *Rolin,* ebenda, S. 603 ff.

[22]) AS (5) 122, S. 298, und AS (5) 195, S. 1045.

[23]) AS (6) 237, S. 570.

[24]) Für den Inhalt der geheimen schwedischen Vorschläge siehe *Rolin,* CR (7), S. 296 f.; *Elmgren,* ebenda, S. 300 f.; *Kopf,* ebenda, S. 313, sowie den Bericht des Rechtsausschusses, AS (7) 356, S. 8 f.

[25]) AS (6) 271.

[26]) Vgl. CR (6), S. 311.

[27]) AS (7) 356.

[28]) CR (7), S. 315.

[29]) AS (7) 415, S. 13.

[30]) AS (8) 585, S. 25 f.

[31]) AS (8) 543, S. 20.

[32]) AS (9) 635, S. 30.

[33]) AS (9) 658, S. 3, und *European Treaty Series,* No. 23, S. 13 ff.

[34]) AS (9) 770, S. 17.

[35]) Vgl. Art. 38b RGA.

[36]) Vgl. Art. LV PBG und den Vorbehalt Argentiniens in OAS Law and Treaty Series, No. 24, S. 54.

[37]) Vgl. Art. 34 SBK und *Rolin,* CR (7), S. 295.

[38]) Der Text lautet: „besonders" die in Art. 36 Abs. 2 StIG aufgezählten Rechtsstreitigkeiten.

[39]) Vgl. Art. 36 Abs. 2 StIG und Art. 31 PBG.

[40]) Art. 1, Anhang C zum Vertrag von Locarno, RGBl 1925, II, S. 988.

[41]) AS (7) 356, S. 3.

[42]) Vgl. hierzu die Ausführungen von *Castberg,* „La Compétence des Tribunaux Internationaux" in RDILC, Bd. 52, 1925, S. 155 ff. (160); *Verzijl,* „La Classification des Différends internationaux . . .", ebenda, S. 742 ff.; *Hostie,* „Différends justiciables et non-justiciables" in RDILC, Bd. 55, 1928, S. 568 ff. (578); *Schindler,* „Die Schiedsgerichtsbarkeit seit 1914", Stuttgart 1938, S. 71 ff.; *Guggenheim,* a. a. O., S. 608 ff.

[43]) Vgl. *Rosenne* Shabtai, „The International Court of Justice", Leyden 1957, S. 307.

[44]) Vgl. *Rosenne* Shabtai, a. a. O., S. 102 ff.

[45]) Vgl. Art. 15 Ziff. b StER und *Robertson,* „The Council of Europe", London 1956, S. 30 f.

[46]) Vgl. *Carstens,* „Das Recht des Europarates", Berlin 1956, S. 81 ff.

[47]) Vgl. Art. L PBG.

[48]) S/PV, 76th meeting; SC OR, 1st Year, 2nd Series, S. 463 ff. und Supplement No. 6, Annex 11.

[49]) ICJ Yearbook 1954/55, S. 217.

[50]) Das sind Belgien, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Italien, Luxemburg, die Niederlande und Großbritannien; vgl. ICJ Yearbook 1957/58, S. 38, und 1954/55 S. 217 ff.

[51]) Vgl. ICJ Yearbook 1957/58, S. 38 und S. 192 ff.

[52]) Für eine eingehende Würdigung des Vergleichsverfahrens und dessen heutige Bedeutung siehe *Rolin*, EYB, Bd. III, Den Haag 1957, S. 3 ff., und *Wehberg*, „Die Vergleichskommissionen im modernen Völkerrecht", Makarov-Festgabe ZaöRV, Bd. 19, 1958, S. 551 ff.

[53]) Vgl. hierzu *van Asbeck*, „La Tâche et l'Action d'une Commission de Conciliation" in: *Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht*, Bd. III, 1956, S. 1 ff., der die aus der doppelten Aufgabenstellung erwachsenden Schwierigkeiten klar aufzeigt.

[54]) Art. 20 RGA.

[55]) *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1927, Bd. II, S. 835, und Bd. III, S. 341.

[56]) Vgl. aber *Wehberg*, Makarov-Festgabe, a. a. O., S. 589 ff.

[57]) Vgl. Art. 3 und 4 RGA und die Art. 17 ff. des PBG.

[58]) AS (6) 271, S. 967: Art. 5 Abs. 1.

[59]) AS (7) 356, S. 4; *Kopf*, CR (7), S. 313.

[60]) AS (6) 271, S. 967: Art. 5 Abs. 2.

[61]) Vgl. AS (7) 356, S. 4; *Rolin*, CR (7), S. 298, und *Kopf*, ebenda, S. 313; zum Verfahren vor der Menschenrechtskommission bei Individualbeschwerden siehe *Kunzmann*, „Die Europäische Kommission für Menschenrechte" in: *Die Kirche in der Welt*, 10. Jg., 1958, Münster i. Westf., S. 65.

[62]) Als Beispiel eines solchen Berichtes vgl. *Rolin*, „Une Conciliation Belgo — Danoise", RGDI, Bd. 57, 1953, S. 353 ff. (369 ff.).

[63]) AS (7) 356, S. 7; *Rolin*, CR (7), S. 295 f.

[64]) Vgl. *Rolin*, EYB, a. a. O., S. 16.

[65]) AS (7) 356, S. 6; vgl. außerdem Art. 28 I. HA, der ebenfalls eine Aushändigung der Protokolle nicht vorsieht.

[66]) AS (7) 356, S. 7.

[67]) AS (7) 356, S. 6.

[68]) Vgl. *Rolin*, EYB, Bd. III, a. a. O., S. 11 f.

[69]) Nur diese Bestimmungen regeln nämlich das eigentliche Verfahren vor der Untersuchungskommission; die Art. 9—17 I. HA befassen sich mit der Bildung der Untersuchungskommission und die Art. 32—36 I. HA mit der Verwertung des Untersuchungsergebnisses.

[70]) Denn auch durch den Einbezug des Art. 28 I. HA gelangen die Parteien nicht in den Besitz der Unterlagen der Beweisaufnahme, vgl. oben Anm. 65.

[71]) Art. 39 RGA.

[72]) Es war der einzige Vorbehalt, den die Beratende Versammlung ursprünglich zugelassen hatte: AS (4) 69, S. 826 f.

[73]) AS (7) 356, S. 14; *Rolin*, CR (7), S. 297 f.

[74]) So z. B. in Art. 2 Abs. 7 der UN-Charta und in der Menschenrechtskonvention durch Art. 24; vgl. *Scheuner*, „Naturrechtliche Strömungen im heutigen Völkerrecht" in ZaöRV, Bd. 13, S. 612.

[75]) Art. 39 RGA.

[76]) Nämlich Schweden, Belgien, Dänemark — SdN Rec., Bd. 94, S. 345 — Norwegen — ebenda u. SdN Rec., Bd. 100, S. 260 — die Niederlande, Finnland, Luxemburg, Spanien — SdN Rec., Bd. 100, S. 260 — Frankreich, Großbritannien, Australien, Neuseeland, Indien, Kanada — SdN Rec., Bd. 107, S. 529 ff. — Italien, Irland, Estland, Griechenland — SdN Rec., Bd. 111, S. 415 ff. — Peru — SdN Rec., Bd. 117, S. 304 — die Türkei — SdN Rec., Bd. 152, S. 297 f. — die Schweiz und Aethiopien — SdN Rec., Bd. 156, S. 211 — sowie Litauen — SdN Rec., Bd. 160, S. 354.

[77]) SdN Rec., Bd. 94, S. 345; siehe ebenfalls UN-Treaty Series, Bd. 71, S. 101.

[78]) SdN Rec., Bd. 100, S. 260.

[79]) Vgl. oben S. 131.

[80]) Nur diese Bestimmungen befassen sich mit dem Schiedsgerichts*verfahren*.

[81]) D. h. hier des Völkergewohnheitsrechts. Nicht zu verwechseln ist dieser Begriff mit den Allgemeinen Grundsätzen des Rechts des Art. 38 Abs. 1 Ziff. c StIG.

[82]) AS (6) 271, S. 972.

[83]) AS (7) 356, S. 10; *Rolin*, CR (7), S. 297, *v. Merkatz*, ebenda, S. 305, und *Kopf*, ebenda, S. 313.

[84]) Vgl. *Verdross*, „Die Generalakte der IX. Völkerbund-Versammlung" in: *Die Friedenswarte*, 29. Jg., 1929, S. 268 f.; *Wehberg*, „Die Generalakte zur friedlichen Erledigung internationaler Streitigkeiten", ebenda, S. 300 ff. (304—6); *Brierly*, „The General Act of Geneva", *British Yearbook of International Law*, Bd. 1930, S. 119 ff. (129 f.).

[85]) Die innerstaatliche Entscheidung braucht dabei im Gegensatz zu Art. 32 RGA nicht völkerrechtswidrig zu sein.

[86]) Vgl. *Borel*, a. a. O., S. 580 f.

[87]) GA OR, 8th Session, Supplement No. 9 — A/2456 —; vgl. *Stone*, a. a. O., S. 733 ff.

[88]) Siehe ebenfalls Art. 2 PBG.

[89]) Vgl. Anm. 77 und 78 für die früheren Ratifikationen der Generalakte.

[90]) So hat der belgische Delegierte *Larock* vor dem Ad Hoc Political Committee der UN-Vollversammlung darauf hingewiesen, daß Deutschland in der Völkerbundszeit der Generalakte nicht beigetreten war und ein Staat durch seinen Beitritt zur RGA beweisen könne, wie groß seine Friedensliebe sei: 28th meeting, 9. 12. 1948, GA OR, 3rd Session, Ad Hoc Pol. Com., S. 324.

[91]) Dies verkennt *Lannung*, CR (7), S. 303; wie hier *Krezdorn*, „Les Nations Unies et les Accords Régionaux", Genf 1954, S. 84 f.

[92]) Zur Problematik der Durchsetzung kollektiver Zwangsmaßnahmen vgl. *Kunzmann*, „Aktuelle Vorschläge für eine Friedenstruppe der UN" in Europa-Archiv 12/1958, S. 10 811 ff.

[93]) Daß auch die Menschenrechtskommission im Falle der Staatenbeschwerde der Friedenssicherung dient, ist noch nicht allgemein erkannt worden; vgl. *Kunzmann*, „Die Europäische Kommission für Menschenrechte", a. a. O., S. 70.

Anhang

Europäisches Übereinkommen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten

Die Unterzeichnerregierungen, Mitglieder des Europarats —

in der Erwägung, daß es das Ziel des Europarats ist, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern herbeizuführen,

in der Ueberzeugung, daß die Festigung eines auf Gerechtigkeit beruhenden Friedens für die Erhaltung der menschlichen Gesellschaft und Zivilisation von lebenswichtiger Bedeutung ist,

entschlossen, alle etwa zwischen ihnen entstehenden Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln beizulegen —

sind wie folgt übereingekommen:

KAPITEL I

Gerichtliche Beilegung

Artikel 1

Die Hohen Vertragschließenden Parteien werden alle zwischen ihnen entstehenden völkerrechtlichen Streitigkeiten dem Internationalen Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen, insbesondere Streitigkeiten über

a) die Auslegung eines Vertrags;

b) eine Frage des Völkerrechts;

c) das Bestehen einer Tatsache, die, wenn sie bewiesen wäre, die Verletzung einer internationalen Verpflichtung bedeuten würde;

d) Art und Umfang der wegen Verletzung einer internationalen Verpflichtung geschuldeten Wiedergutmachung.

Artikel 2

1. Artikel 1 läßt die Verpflichtungen unberührt, durch welche die Hohen Vertragschließenden Parteien die Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofes zur Beilegung anderer als der in Artikel 1 erwähnten Streitigkeiten anerkannt haben oder anerkennen werden.

2. Die an einer Streitigkeit beteiligten Parteien können vereinbaren, der gerichtlichen Beilegung ein Vergleichsverfahren vorausgehen zu lassen.

Artikel 3

Die Hohen Vertragschließenden Parteien, welche nicht Parteien des Statuts des Internationalen Gerichtshofs sind, treffen die erforderlichen Maßnahmen, um Zutritt zum Internationalen Gerichtshof zu erhalten.

KAPITEL II

Vergleichsverfahren

Artikel 4

1. Die Hohen Vertragschließenden Parteien werden alle zwischen ihnen entstehenden Streitigkeiten, die nicht unter Artikel 1 fallen, einem Vergleichsverfahren unterwerfen.

2. Die an einer im vorliegenden Artikel bezeichneten Streitigkeit beteiligten Parteien können jedoch vereinbaren, die Streitigkeit ohne vorausgehendes Vergleichsverfahren einem Schiedsgericht vorzulegen.

Artikel 5

Entsteht eine Streitigkeit der in Artikel 4 bezeichneten Art, so wird sie einer in der Sache zuständigen Ständigen Vergleichskommission vorgelegt, sofern eine solche bereits von den beteiligten Parteien eingesetzt worden ist. Vereinbaren die Parteien, diese Kommission nicht anzurufen, oder besteht eine solche nicht, so wird die Streitigkeit einer Besonderen Vergleichskommission vorgelegt, welche die Parteien innerhalb von drei Monaten, nachdem die eine Partei bei der anderen einen entsprechenden Antrag gestellt hat, zu bilden haben.

Artikel 6

Sofern die beteiligten Parteien nichts anderes vereinbaren, wird die Besondere Vergleichskommission wie folgt gebildet:

Die Kommission besteht aus fünf Mitgliedern. Jede Partei ernennt ein Mitglied, das sie unter ihren Staatsangehörigen auswählen kann. Die drei anderen Mitglieder einschließlich des Vorsitzenden werden im gegenseitigen Einvernehmen unter den Angehörigen dritter Staaten ausgewählt. Diese drei Kommissionsmitglieder müssen verschiedenen Staaten angehören und dürfen weder ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Hoheitsgebiet der beteiligten Parteien haben noch in deren Diensten stehen.

Artikel 7

Erfolgt die Ernennung der gemeinsam zu bestellenden Kommissionsmitglieder nicht innerhalb der in Artikel 5 vorgesehenen Frist, so wird die Regierung eines dritten Staats, die von den Parteien im gegenseitigen Einvernehmen auszuwählen ist, oder, wenn ein Einvernehmen nicht binnen drei Monaten zustande kommt, der Präsident des Internationalen Gerichtshofs mit der Vornahme der erforderlichen Ernennungen betraut. Besitzt dieser die Staatsangehörigkeit einer am Streit beteiligten Partei, so wird diese Aufgabe dem Vizepräsidenten oder dem dienstältesten Richter des Gerichtshofs übertragen, der nicht Staatsangehöriger einer am Streit beteiligten Partei ist.

Artikel 8

Sitze, die durch Todesfall, Rücktritt oder sonstige Verhinderung frei werden, sind in kürzester Frist nach dem für die Ernennung vorgesehenen Verfahren wieder zu besetzen.

Artikel 9

1. Streitigkeiten werden der Besonderen Vergleichskommission durch einen Antrag vorgelegt, der von den beiden Parteien im gegenseitigen Einvernehmen oder, in Ermangelung eines solchen, von einer der beiden Parteien an den Vorsitzenden gerichtet wird.

2. Der Antrag enthält eine kurze Darstellung des Streitgegenstandes und das Ersuchen an die Kommission, alle Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind, zu einem Vergleich zu führen.

3. Geht der Antrag nur von einer Partei aus, so hat diese ihn unverzüglich der Gegenpartei zu notifizieren.

Artikel 10

1. Die Besondere Vergleichskommission tritt, sofern die Parteien nichts anderes vereinbaren, am Sitz des Europarats oder an einem anderen von ihrem Vorsitzenden bestimmten Ort zusammen.

2. Die Kommission kann jederzeit den Generalsekretär des Europarats um seine Unterstützung ersuchen.

Artikel 11

Die Sitzungen der Besonderen Vergleichskommission sind nur dann öffentlich, wenn die Kommission dies mit Zustimmung der Parteien beschließt.

Artikel 12

1. Sofern die Parteien nichts anderes vereinbaren, setzt die Besondere Vergleichskommission selbst ihr Verfahren fest, das den Grundsatz des beiderseitigen Gehörs vorsehen muß. Für die Untersuchung hat sich die Kommission, vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Uebereinkommens, an den Dritten Titel des Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907 zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle zu halten, es sei denn, daß sie hierüber einstimmig einen gegenteiligen Beschluß faßt.

2. Die Parteien werden bei der Vergleichskommisison durch Bevollmächtigte vertreten, deren Aufgabe es ist, als Mittelspersonen zwischen ihnen und der Kommission zu handeln; die Parteien können außerdem Rechtsbeistände und Sachverständige, die sie zu diesem Zweck ernennen, hinzuziehen sowie die Vernehmung aller Personen beantragen, deren Aussage ihnen sachdienlich erscheint.

3. Die Kommission ist ihrerseits berechtigt, von den Bevollmächtigten, Rechtsbeiständen und Sachverständigen beider Parteien sowie von allen Personen, die mit Zustimmung ihrer Regierung vorzuladen sie für sachdienlich hält, mündliche Auskünfte zu verlangen.

Artikel 13

Sofern die Parteien nichts anderes vereinbaren, werden die Beschlüsse der Besonderen Vergleichskommission mit Stimmenmehrheit gefaßt; außer in Verfahrensfragen ist die Kommission nur dann beschlußfähig, wenn alle Mitglieder anwesend sind.

Artikel 14

Die Parteien erleichtern die Arbeiten der Besonderen Vergleichskommission und lassen ihr insbesondere in größtmöglichem Ausmaße alle sachdienlichen Urkunden und Auskünfte zukommen. Sie werden alle ihnen zu Gebot stehenden Mittel einsetzen, um in ihrem Hoheitsgebiet entsprechend ihren Rechtsvorschriften der Vergleichskommission die Vorladung und Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen sowie die Vornahme des Augenscheins zu ermöglichen.

Artikel 15

1. Der Besonderen Vergleichskommission obliegt es, die streitigen Fragen zu klären, zu diesem Zweck im Wege der Untersuchung oder auf andere Weise alle sachdienlichen Auskünfte zu sammeln und sich zu bemühen, einen Vergleich zwischen den Parteien herbeizuführen. Sie kann nach Prüfung des Falles den Parteien die Bedingungen der ihr angemessen erscheinenden Regelung bekanntgeben und ihnen eine Frist zur Abgabe einer Erklärung setzen.

2. Zum Abschluß ihrer Arbeiten setzt die Kommission ein Protokoll auf, das je nach Lage des Falles feststellt, daß sich die Parteien verständigt haben und gegebenenfalls, unter welchen Bedingungen diese Verständigung zustande gekommen ist, oder aber, daß eine Einigung zwischen den Parteien nicht erzielt werden konnte. In dem Protokoll wird nicht erwähnt, ob die Kommission ihre Beschlüsse einstimmig oder mit Stimmenmehrheit gefaßt hat.

3. Die Arbeiten der Kommission müssen, sofern die Parteien nichts anderes vereinbaren, binnen sechs Monaten nach dem Tage beendet sein, an dem die Kommission mit der Streitigkeit befaßt worden ist.

Artikel 16

Das Protokoll der Kommission ist den Parteien unverzüglich zur Kenntnis zu bringen. Es darf nur mit ihrer Zustimmung veröffentlicht werden.

Artikel 17

1. Für die Dauer seiner Tätigkeit erhält jedes Kommissionsmitglied eine Vergütung, deren Höhe die Parteien im gegenseitigen Einvernehmen festsetzen und und zu gleichen Teilen tragen.

2. Die bei der Tätigkeit der Kommission entstehenden allgemeinen Kosten werden in der gleichen Weise aufgeteilt.

Artikel 18

Bei Streitigkeiten, die sowohl im Vergleichsverfahren zu regelnde Fragen als auch gerichtlich beizulegende Fragen umfassen, ist jede am Streit beteiligte Partei berechtigt, zu verlangen, daß die gerichtliche Entscheidung über die Rechtsfragen dem Vergleichsverfahren vorausgeht.

KAPITEL III

Schiedsverfahren

Artikel 19

Die Hohen Vertragschließenden Parteien unterwerfen dem Schiedsverfahren mit Ausnahme der in Artikel 1 bezeichneten alle zwischen ihnen entstehenden Streitigkeiten, über die deshalb kein Vergleich zustande gekommen ist, weil die Parteien vereinbart haben, ein vorausgehendes Vergleichsverfahren nicht in Anspruch zu nehmen, oder weil ein solches Verfahren erfolglos geblieben ist.

Artikel 20

1. Die antragstellende Partei gibt der anderen Partei den Anspruch, den sie im Schiedsverfahren geltend zu machen beabsichtigt, die Gründe, auf die sie ihren Anspruch stützt, sowie den Namen des von ihr ernannten Schiedsrichters bekannt.

2. Sofern die beteiligten Parteien nichts anderes vereinbaren, wird das Schiedsgericht wie folgt gebildet:

Das Schiedsgericht besteht aus fünf Mitgliedern. Jede Partei ernennt ein Mitglied, das sie unter ihren Staatsangehörigen auswählen kann. Die drei anderen Schiedsrichter einschließlich des Vorsitzenden werden im gegenseitigen Einvernehmen unter den Angehörigen dritter Staaten ausgewählt. Sie müssen verschiedenen Staaten angehören und dürfen weder ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Hoheitsgebiet der beteiligten Parteien haben noch in deren Diensten stehen.

Artikel 21

Erfolgt die Ernennung der Mitglieder des Schiedsgerichts nicht binnen drei Monaten, nachdem die eine Partei an die andere das Ersuchen gerichtet hat, ein Schiedsgericht zu bestellen, so wird die von den Parteien gemeinsam bezeichnete Regierung eines dritten Staates oder, wenn eine Einigung nicht binnen drei Monaten zustande kommt, der Präsident des Internationalen Gerichtshofs mit der Vornahme der erforderlichen Ernennungen betraut. Besitzt dieser die Staatsangehörigkeit einer am Streit beteiligten Partei, so wird diese Aufgabe dem Vizepräsidenten oder dem dienstältesten Richter des Gerichtshofes übertragen, der nicht Staatsangehöriger einer am Streit beteiligten Partei ist.

Artikel 22

Sitze, die durch Todesfall, Rücktritt oder sonstige Verhinderung frei werden, sind in kürzester Frist nach dem für die Ernennung vorgesehenen Verfahren wieder zu besetzen.

Artikel 23

Die Parteien schließen einen Schiedsvertrag, in dem sie den Streitgegenstand und das Verfahren festlegen.

Artikel 24

Enthält der Schiedsvertrag bezüglich der in Artikel 23 bezeichneten Punkte keine hinreichend genauen Angaben, so finden nach Möglichkeit die Bestimmungen des Vierten Titels des Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907 zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle Anwendung.

Artikel 25

Kommt ein Schiedsvertrag nicht binnen drei Monaten nach der Bestellung des Schiedsgerichts zustande, so wird das Schiedsgericht auf Antrag einer der beiden Parteien mit der Angelegenheit befaßt.

Artikel 26

Falls der Schiedsvertrag keine entsprechenden Bestimmungen enthält oder ein Schiedsvertrag nicht besteht, entscheidet das Schiedsgericht ex aequo et bono unter Berücksichtigung der allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts vorbehaltlich der für die Parteien verbindlichen vertraglichen Verpflichtungen und endgültigen Entscheidungen internationaler Gerichte.

KAPITEL IV

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 27

Dieses Uebereinkommen findet keine Anwendung

a) auf Streitigkeiten, die Tatsachen oder Verhältnisse aus der Zeit vor dem Inkrafttreten dieses Uebereinkommens zwischen den am Streit beteiligten Parteien betreffen;

b) auf Streitigkeiten über Fragen, die nach Völkerrecht in die ausschließlich innerstaatliche Zuständigkeit fallen.

Artikel 28

1. Dieses Uebereinkommen findet keine Anwendung auf Streitigkeiten, die auf Grund einer zwischen den Parteien getroffenen oder in der Folge zu treffenden Vereinbarung einem anderen Verfahren zur friedlichen Beilegung zu unterwerfen sind. Hinsichtlich der in Artikel 1 bezeichneten Streitigkeiten verzichten jedoch die Hohen Vertragschließenden Parteien darauf, sich untereinander auf Vereinbarungen zu berufen, die kein zu einer verbindlichen Entscheidung führendes Verfahren vorsehen.

2. Durch dieses Uebereinkommen wird die Anwendung der am 4. November 1950 unterzeichneten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und des am 20. März 1952 unterzeichneten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention nicht berührt.

Artikel 29

1. Fällt der Gegenstand einer Streitigkeit nach dem innerstaatlichen Recht einer Partei in die Zuständigkeit ihrer Gerichts- oder Verwaltungsbehörden, so kann diese Partei Widerspruch dagegen erheben, daß die Streitigkeit einem in diesem Uebereinkommen

vorgesehenen Verfahren unterworfen wird, bevor die zuständige Behörde innerhalb einer angemessenen Frist eine endgültige Entscheidung getroffen hat.

2. Ist eine endgültige Entscheidung im innerstaatlichen Rechtsbereich ergangen, so ist es mit Ablauf von fünf Jahren nach dieser Entscheidung nicht mehr zulässig, die in diesem Uebereinkommen vorgesehenen Verfahren in Anspruch zu nehmen.

Artikel 30

Steht der Durchführung einer gerichtlichen Entscheidung oder eines Schiedsspruchs eine von einem Gericht oder einer anderen Behörde einer am Streit beteiligten Partei getroffene Entscheidung oder Verfügung entgegen und können nach dem innerstaatlichen Recht dieser Partei die Folgen dieser Entscheidung oder Verfügung nicht oder nur unvollkommen beseitigt werden, so hat der Internationale Gerichtshof oder das Schiedsgericht nötigenfalls der geschädigten Partei eine angemessene Genugtuung zuzuerkennen.

Artikel 31

1. In allen Fällen, in denen die Streitigkeit Gegenstand eines Gerichts- oder Schiedsverfahrens ist, insbesondere, wenn die zwischen den Parteien streitige Frage aus bereits vollzogenen oder unmittelbar bevorstehenden Handlungen herrührt, ordnet der Internationale Gerichtshof gemäß Artikel 41 seines Statuts oder das Schiedsgericht so schnell wie möglich an, welche vorläufigen Maßnahmen zu treffen sind. Die am Streit beteiligten Parteien sind verpflichtet, diese Anordnung zu befolgen.

2. Ist eine Vergleichskommission mit der Streitigkeit befaßt, so kann sie den Parteien diejenigen vorläufigen Maßnahmen empfehlen, die sie für zweckdienlich hält.

3. Die Parteien enthalten sich jeder Maßnahme, die eine nachteilige Rückwirkung auf die Durchführung der gerichtlichen Entscheidung oder des Schiedsspruchs oder auf die von der Vergleichskommission vorgeschlagene Regelung haben könnte, und nehmen keinerlei Handlungen vor, die geeignet sind, die Streitigkeiten zu verschärfen oder auszudehnen.

Artikel 32

1. Dieses Uebereinkommen findet zwischen den Parteien auch dann Anwendung, wenn ein dritter Staat, gleichgültig, ob er Vertragspartner des Uebereinkommens ist oder nicht, an der Streitigkeit ein Interesse hat.

2. Im Vergleichsverfahren können die Parteien im gegenseitigen Einvernehmen einen dritten Staat zur Teilnahme auffordern.

Artikel 33

1. Hat beim Gerichts- oder Schiedsverfahren ein dritter Staat nach seiner Auffassung ein berechtigtes Interesse an einer Streitigkeit, so kann er beim Internationalen Gerichtshof oder beim Schiedsgericht beantragen, seinen Beitritt zum Verfahren zuzulassen.

2. Ueber diesen Antrag entscheidet der Internationale Gerichtshof oder das Schiedsgericht.

Artikel 34

1. Jede der Hohen Vertragschließenden Parteien kann bei Hinterlegung ihrer Ratifikationsurkunde erklären, daß sie

a) das Kapitel III über das Schiedsverfahren oder

b) die Kapitel II und III über das Vergleichs- und das Schiedsverfahren
nicht anwenden wird.

2. Eine Hohe Vertragschließende Partei kann sich nur auf diejenigen Bestimmungen dieses Uebereinkommens berufen, die sie selbst angenommen hat.

Artikel 35

1. Die Hohen Vertragschließenden Parteien können nur solche Vorbehalte erklären, die darauf abzielen, diejenigen Streitigkeiten von der Anwendung dieses Uebereinkommens auszuschließen, die sich auf bestimmte Einzelfälle oder besondere, genau bezeichnete Materien, wie z. B. den Gebietsstand, beziehen oder in genau umschriebene Kategorien fallen. Hat eine Hohe Vertragschließende Partei einen Vorbehalt gemacht, so können sich die anderen Parteien ihr gegenüber auf den gleichen Vorbehalt berufen.

2. Ein von einer Partei gemachter Vorbehalt ist, sofern nicht ausdrücklich etwas anderes erklärt wird, so zu verstehen, daß er sich nicht auf das Vergleichsverfahren erstreckt.

3. Mit Ausnahme des in Absatz 4 vorgesehenen Falls ist jeder Vorbehalt anläßlich der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zu diesem Uebereinkommen zu erklären.

4. Erkennt eine Hohe Vertragschließende Partei die obligatorische Gerichtsbarkeit des Internationalen Gerichtshofs gemäß Artikel 36 Absatz 2 seines Statuts unter Vorbehalten an oder ändert sie diese Vorbehalte, so kann diese Hohe Vertragschließende Partei durch eine einfache Erklärung, vorbehaltlich der Absätze 1 und 2 des vorliegenden Artikels, dieselben Vorbehalte zu diesem Uebereinkommen machen. Diese Vorbehalte entbinden die betreffende Hohe Vertragschließende Partei nicht von den Verpflichtungen aus diesem Uebereinkommen in bezug auf Streitigkeiten, die Tatsachen oder Verhältnisse betreffen, welche vor dem Zeitpunkt der Erklärung dieser Vorbehalte entstanden sind. Diese Streitigkeiten müssen jedoch innerhalb eines Jahres nach dem genannten Zeitpunkt einer Behandlung nach einem gemäß diesem Uebereinkommen anwendbaren Verfahren unterworfen werden.

Artikel 36

Eine Hohe Vertragschließende Partei, die dieses Uebereinkommen nur teilweise oder unter Vorbehalten angenommen hat, kann jederzeit durch eine einfache Erklärung den Umfang ihrer Verpflichtung erweitern oder ihre Vorbehalte ganz oder teilweise zurücknehmen.

Artikel 37

Die in Artikel 35 Absatz 4 und in Artikel 36 vorgesehenen Erklärungen sind an den Generalsekretär des Europarats zu richten, der den Hohen Vertragschließenden Parteien Abschriften übermittelt.

Artikel 38

1. Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung dieses Uebereinkommens, einschließlich solcher über die Einordnung der Streitigkeiten und die Tragweite etwaiger Vorbehalte, sind dem Internationalen Gerichtshof vorzulegen. Jedoch kann der Einwand, eine Hohe Vertragschließende Partei sei in einem bestimmten Fall nicht verpflichtet, eine Streitigkeit dem Schiedsverfahren zu unterwerfen, dem Internationalen Gerichtshof nur binnen drei Monaten nach dem Zeitpunkt zur Entscheidung vorgelegt werden, zu dem die eine Partei der anderen ihre Absicht notifiziert hat, das Schiedsverfahren in Anspruch zu nehmen. Nach Ablauf dieser Frist ist das Schiedsgericht für die Entscheidung über diesen Einwand zuständig. Die Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs ist für die mit der Streitigkeit befaßten Stellen bindend.

2. Wird der Internationale Gerichtshof gemäß Absatz 1 angerufen, so tritt bis zu seiner Entscheidung eine Unterbrechung des betreffenden Vergleichs- oder Schiedsverfahrens ein.

Artikel 39

1. Die Hohen Vertragschließenden Parteien werden der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs oder dem Schiedsspruch des Schiedsgerichts in jeder Streitigkeit, an der sie beteiligt sind, nachkommen.

2. Erfüllt eine an einer Streitigkeit beteiligte Partei nicht die Verpflichtungen, die sich für sie aus einer Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs oder einem Schiedsspruch des Schiedsgerichts ergeben, so kann sich die andere Partei an das Ministerkomitee des Europarats wenden; dieses kann, soweit es dies für erforderlich erachtet, mit Zweidrittelmehrheit der zur Teilnahme an seinen Sitzungen berechtigten Vertreter Empfehlungen aussprechen, um die Durchführung der Entscheidung oder des Schiedsspruchs sicherzustellen.

Artikel 40

1. Eine Hohe Vertragschließende Partei kann dieses Uebereinkommen erst nach Ablauf von fünf Jahren nach dem Zeitpunkt, in dem es für sie in Kraft tritt, und unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von sechs Monaten durch eine an den Generalsekretär des Europarats gerichtete Mitteilung kündigen; dieser setzt die anderen Hohen Vertragschließenden Parteien davon in Kenntnis.

2. Die Kündigung entbindet die betreffende Hohe Vertragschließende Partei nicht von den Verpflichtungen aus diesem Uebereinkommen in bezug auf Streitigkeiten, die Tatsachen oder Verhältnisse betreffen, welche vor dem Zeitpunkt der Mitteilung der Kündigung gemäß Absatz 1 entstanden sind. Diese Streitigkeiten müssen jedoch innerhalb eines Jahres nach dem genannten Zeitpunkt einer Behandlung nach einem gemäß diesem Uebereinkommen anwendbaren Verfahren unterworfen werden.

3. Mit der gleichen Maßgabe hört jede Hohe Vertragschließende Partei, deren Mitgliedschaft beim Europarat endet, ein Jahr nach dem genannten Zeitpunkt auf, Vertragspartei dieses Uebereinkommens zu sein.

Artikel 41

1. Dieses Uebereinkommen liegt zur Unterzeichnung durch die Mitglieder des Europarats auf. Es bedarf der Ratifizierung. Die Ratifikationsurkunden werden beim Generalsekretär des Europarats hinterlegt.

2. Dieses Uebereinkommen tritt mit dem Tage der Hinterlegung der zweiten Ratifikationsurkunde in Kraft.

3. Für jede Unterzeichnerregierung, die das Uebereinkommen zu einem späteren Zeitpunkt ratifiziert, tritt es mit dem Tag der Hinterlegung ihrer Ratifikationsurkunde in Kraft.

4. Der Generalsekretär des Europarats notifiziert allen Mitgliedern des Europarats das Inkrafttreten des Uebereinkommens, die Namen der Hohen Vertragschließenden Parteien, die es ratifiziert haben, sowie jede später erfolgende Hinterlegung einer Ratifikationsurkunde.

ZU URKUND DESSEN haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Uebereinkommens mit ihrer Unterschrift versehen.

Geschehen zu Straßburg am 29. April 1957 in englischer und französischer Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, in einer Urschrift, die im Archiv des Europarats hinterlegt wird. Der Generalsekretär übermittelt jeder Unterzeichnerregierung eine beglaubigte Abschrift.

Das Komekon und die langfristigen Ziele der kommunistischen Großraumwirtschaft

Von Hans-Georg Glaser

Wirtschaftliche Koordinierung im Ostblock

Am 27. Januar 1959 nahm der XXI. Parteitag der KPdSU den von *Chruschtschow* vorgeschlagenen Entwurf des neuen sowjetischen Siebenjahrplans (1959 bis 1965) an. Mit diesem Plan hat sich die Sowjetunion das Ziel gesetzt, bis zum Jahre 1965 in der „absoluten Erzeugung einiger höchst wichtiger Arten der Produktion" und in der „Produktion der wichtigsten landwirtschaftlichen Erzeugnisse als Ganzes wie auch pro Kopf der Bevölkerung das gegenwärtige Niveau der USA zu überflügeln". Doch dies ist nur die eine Zielsetzung des Plans, die andere — bisher wenig beachtete — ist der „allseitige Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Sowjetunion mit allen sozialistischen Ländern", das heißt die endgültige wirtschaftliche Integration des Ostblocks im Rahmen des „Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe" (Komekon) unter Führung der Sowjetunion.

Schon auf der VI. Tagung des Komekon im Jahre 1955 in Budapest war der Versuch gemacht worden, die Wirtschaftspläne der Mitgliedstaaten des Komekon aufeinander abzustimmen und die neuen Pläne in allen Ostblockstaaten gleichzeitig am 1. Januar 1956 beginnen zu lassen[1]. Monatelange Verhandlungen in Moskau dienten der Abstimmung der von den einzelnen Ländern eingereichten Entwürfe ihrer Wirtschaftspläne und der Erörterung der Probleme der Spezialisierung und Kooperation einzelner Wirtschaftszweige. Auf der VII. Ratstagung des Komekon in Ost-Berlin (18. bis 25. Mai 1956) konnten dann die nationalen Pläne der Ostblockländer in Zuwachsraten, Planzielen, Jahresleistungen sowie im Umfang der gegenseitigen Lieferungen miteinander koordiniert werden.

Diese ersten Ansätze einer gemeinsamen Planung des Ostblocks — auf der Grundlage der Koordinierung der nationalen Wirtschaftspläne — wurden aber durch die Ereignisse in Polen und Ungarn im Herbst 1956 wieder zerschlagen. Um die Erregung der Massen über den ungenügenden Lebensstandard und die mangelhafte Versorgung mit Konsumgütern zu beschwichtigen, war die polnische Parteiführung gezwungen, zeitweilig ihre Investitionen in der Schwerindustrie zu drosseln und vorübergehend von dem kommunistischen Prinzip der bevorzugten Entwicklung der Schwerindustrie abzuweichen, um die Konsumgüterproduktion zu steigern[2]. Durch die erhebliche Kürzung seiner Steinkohlenexporte und die Neufestsetzung seiner Exportpreise im Komekon-Raum (vor allem gegenüber der UdSSR) brachte Polen die getroffenen Vereinbarungen über die gegenseitigen Warenlieferungen durcheinander.

Der Aufstand in Ungarn und die mit ihm verbundenen Einbußen an wirtschaftlicher Kapazität zerstörten die Planabstimmungen vollends. Die durch die

verfehlte Wirtschaftspolitik des *Rakosi*-Regimes verursachte katastrophale Lage auf dem ungarischen Konsumgütermarkt zwang die Regierung *Kadar*, ebenfalls vorübergehend von dem Prinzip der bevorzugten Entwicklung der Schwerindustrie abzuweichen und größere Mittel für den Konsumbedarf der Bevölkerung bereitzustellen. Die Regierung Kadar bedurfte zur Sanierung der bedrohlichen Wirtschaftslage des Landes umfangreicher Hilfslieferungen und Anleihen aus der Sowjetunion und den anderen Ländern des Ostblocks, welche die erzielten Planabstimmungen völlig über den Haufen warfen. Der erste Versuch, einen Gleichtakt in der Wirtschaftsplanung der Komekon-Länder zu erreichen, war gescheitert.

Um so größer wurde die Aktivität des „Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe" nach der Stabilisierung der Verhältnisse in Polen und Ungarn. In den letzten achtzehn Monaten entfaltete der Rat eine umfangreiche Tätigkeit, um, aufbauend auf den Beschlüssen von 1955, die endgültige wirtschaftliche Integration des Ostblocks in die Wege zu leiten. Den Grundstein legte die VIII. Ratstagung im Juni 1957 in Warschau. Sie beschloß, Vorbereitungen für fünfzehnjährige Perspektivpläne einzuleiten, die nach ihrer Ausarbeitung von den ständigen Organen des Rates überarbeitet und koordiniert werden können. Bis 1960 soll der erste gemeinsame Perspektivplan (1960—1975) aufgestellt sein[3]. Es wurde ferner ein Abkommen über ein wechselseitiges Clearing der Teilnehmerländer abgeschlossen, wobei die Staatsbank der Sowjetunion als Clearingstelle fungiert.

Die Organisationsstruktur des Komekon

Die hauptsächliche Arbeit des Komekon wird von den „Ständigen Kommissionen" geleistet. Sie wurden auf Beschluß der Ratstagung von 1956 für verschiedene Gebiete der Volkswirtschaft gegründet. Im Jahre 1956 betrug ihre Zahl 13, sie wurde durch Beschluß der IX. Ratstagung von 1958 auf 16 erhöht[4] (vgl. Schaubild, S. 151). Diese „Ständigen Kommissionen" haben ihren Sitz in den Hauptstädten der einzelnen Ostblockländer, ihre Aufgabe besteht darin, die Arbeit auf den verschiedensten Gebieten der Volkswirtschaft zu koordinieren und Maßnahmen zur Kooperation, Spezialisierung und Typenbeschränkung durchzuführen.

Die Arbeit der „Ständigen Kommissionen" wird koordiniert durch das „Ständige Sekretariat" des Komekon, das seinen Sitz in Moskau hat. Das „Sekretariat" besteht aus Experten und Beratern der Mitgliedstaaten. Der sowjetische Generalsekretär des Rates und seine Stellvertreter vertreten die Organisation vor offiziellen Personen der Teilnehmerländer und anderer Staaten sowie vor internationalen Wirtschaftsorganisationen.

Oberstes Organ des Komekon ist die „Tagung des Rates", die sich aus den Regierungsdelegationen zusammensetzt, die von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten beim Rat geleitet werden. Die Ratstagung gibt Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, die dann durch innerstaatlichen Rechtsakt verpflichtend für die Staatsorgane des betreffenden Landes werden. Solche Tagungen finden ein- bis zweimal im Jahre statt. Tagungsorte sind abwechselnd die Hauptstädte der Mitgliedstaaten.

Ständig wirkendes Organ des Komekon ist neben dem „Sekretariat" die sogenannte „Stellvertreter-Tagung". Sie leitet die übrigen Organe des Rates und

Organisationsstruktur des Komekon

Tagung des Rates
Oberstes Organ; Tagungsorte abwechselnd die Hauptstädte der Mitgliedstaaten

↓

Stellvertretertagung
Ständiges Organ; Sitz Moskau

↓

Ständiges Sekretariat
Ständiges Organ; Sitz Moskau

Ständige Kommissionen

- **Maschinenbau** – Besteht seit 1956; Sitz: Prag
- **Rohöl und Erdgas** – Besteht seit 1956; Sitz Bukarest
- **Buntmetallurgie** – Besteht seit 1956; Sitz: Budapest
- **Landwirtschaft** – Besteht seit 1956; Sitz: Sofia
- **Elektroenergie** – Besteht seit 1956; Sitz: Moskau
- **Koordinierung und Lieferung von kompletten Objekten**
- **Holz, Zellulose und Papier** – Besteht seit 1956; Sitz: Moskau oder Budapest
- **Bauwesen** – Besteht seit 1958
- **Transportwesen** – Besteht seit 1958; Sitz: Bukarest
- **Ökonomische Kommission** – Besteht seit 1958
- **Kohle** – Besteht seit 1956; Sitz: Warschau
- **Außenhandel** – Sitz wahrscheinlich Moskau
- **Forstwesen** – Besteht seit 1956; Sitz Bukarest
- **Chemische Industrie** – Besteht seit 1956; Sitz: Ost-Berlin
- **Schwarzmetallurgie** – Besteht seit 1956; Sitz Moskau
- **Geologie** – Besteht seit 1956



koordiniert deren Arbeit. Die „Stellvertreter-Tagung" setzt sich zusammen aus einem Stellvertreter des Vertreters eines jeden Teilnehmerstaates und führt ihre Sitzungen mindestens zweimal im Monat durch. „Sekretariat" und „Stellvertreter-Tagung" haben ihren Sitz in der Staatlichen Planungskommission der Sowjetunion in Moskau.

Die künftigen Aufgaben des Komekon

Um die Befugnisse des Rates zu erweitern, beschlossen die Parteichefs, Ministerpräsidenten und Fachminister der Komekon-Länder auf ihrer Wirtschaftskonferenz im Mai 1958 in Moskau, daß die einzelnen Länder künftig ihre Schwerindustrie nach den Richtlinien des „Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe" entwickeln müssen; bisher lag die Annahme der Empfehlungen des Rates in der Entscheidungsbefugnis der einzelnen Regierungen, wenn sie auch meistens infolge der auch hier geltenden Parteidisziplin angenommen wurden. Von nun an „müssen die einzelnen Länder die Beschlüsse des Rates bei der Ausarbeitung ihrer Pläne berücksichtigen".[5]

Die Moskauer Tagung des Komekon widmete einen großen Teil ihrer Beratungen den Plänen *Chruschtschows* über die forcierte Entwicklung der chemischen Industrie, die er wenige Tage vorher in seiner Rede auf der Plenartagung des Zentralkomitees der KPdSU erläutert hatte[6]. Nach den Empfehlungen der „Ständigen Fachkommission für Chemie" beim Komekon sollen mit der beschleunigten Entwicklung der chemischen Industrie innerhalb des Ostblocks folgende wichtige Wirtschaftsprobleme gelöst werden[7]:

1. Bessere Versorgung der Wirtschaften der Komekon-Länder mit Werkstoffen und Werkstücken für den Maschinenbau, der sich in der ČSR, der DDR, Polen und Rumänien noch rascher entwickeln könnte, wenn die Werkstoffe und namentlich die Buntmetalle und Kautschuk hier weniger knapp wären. Diese Länder müßten in jedem Jahre Zehntausende Tonnen Werkstoffe einführen. Mit dem Ausbau der Produktion von Kunststoffen, die Aluminium, Nickel, Kupfer, Blei vollkommen ersetzen, und mit der Steigerung der Produktion von synthetischem Kautschuk würden bedeutend mehr Maschinen und Ausrüstungen gebaut werden können.

2. Sicherstellung der Rohstoffversorgung der Leichtindustrie. Der hochentwickelten Bekleidungs-, Textil-, Schuh- und Möbelindustrie in der ČSR, Polen, der DDR und Ungarn fehle es an den genügenden Werk- und Ausgangsstoffen. Die weitere Zunahme der Konsumgüterproduktion hänge wesentlich von einer gesteigerten Produktion künstlicher und synthetischer Fasern, Kunstlederarten, Kautschuks und Holzaustauschstoffen in diesen Ländern ab.

3. Sicherung einer raschen Zunahme der Agrarproduktion. Zum Unterschied von der Sowjetunion besäßen die europäischen Länder des Ostblocks fast kein Neuland. Ihr Weg zur Entwicklung der Agrarwirtschaft sei der einer Intensivierung des Ackerbaus, namentlich der verstärkten Düngung. Darum müsse sich vor allem die DDR, die zu den größten Kaliproduzenten der Welt gehöre, auf die verstärkte Erzeugung von Düngemitteln zur Versorgung des Komekon-Raumes konzentrieren. Die Kali-Erzeugung der DDR wird zu zwei Dritteln in den Komekon-Raum exportiert und soll im Rahmen des dritten Fünfjahr-

plans von 1960 bis 1965 von 1,5 Millionen auf 2,2 Millionen Tonnen gesteigert werden[8].

Die Beschlüsse des Maiplenums 1958 des ZK der KPdSU und die Beschlüsse der Moskauer Wirtschaftskonferenz vom gleichen Monat ließen zwei wichtige Zielsetzungen erkennen:

1. Der beschleunigten Entwicklung der chemischen Industrie im Ostblock soll künftig die Hauptaufgabe bei der Steigerung der Konsumgüterproduktion und bei der Erhöhung der landwirtschaftlichen Erzeugung zufallen. Auf diesem Wege soll das Mißverhältnis zwischen der bevorzugten Entwicklung der Schwerindustrie und der mangelhaften Versorgung der Bevölkerung mit Konsumgütern überwunden werden.

2. Die auf sieben Jahre berechneten Pläne *Chruschtschows* für die Entwicklung der chemischen Industrie ließen erkennen, daß bis zum Jahre 1965 die Grundlagen für die endgültige wirtschaftliche Integration des Ostblocks geschaffen werden sollten.

Der ebenfalls auf sieben Jahre berechnete neue Volkswirtschaftsplan der Sowjetunion (1959—1965), dessen Thesen die *Prawda* am 14. November 1958 veröffentlichte, war die logische Folge dieser Zielsetzung. Ebenso billigte das XII. Plenum des ZK der Vereinigten Polnischen Arbeiterpartei am 18. Oktober 1958 die Richtlinien für den polnischen Siebenjahrplan, der ebenfalls für die Zeit von 1959 bis 1965 berechnet ist[9]. Auch die anderen Länder des Komekon werden sich durch Anschlußpläne ihrer wirtschaftlichen Planungen bis zu diesem Zeitpunkt ausrichten. So laufen beispielsweise die dritten Fünfjahrpläne der ČSR und der DDR ebenfalls bis 1965.

Bilaterale Abkommen

Im April 1958 wurden Abkommen über die Koordinierung der Perspektivpläne und den gegenseitigen Warenaustausch bis zum Jahre 1965 zwischen Polen und der UdSSR und zwischen der ČSR und der UdSSR abgeschlossen. Entsprechende Abkommen wurden Ende September zwischen der ČSR und Ungarn, am 24. Oktober zwischen Polen und der DDR, am 3. November zwischen Ungarn und Bulgarien, am 14. November zwischen der ČSR und der DDR, am 17. November zwischen Ungarn und Albanien, am 20. November zwischen Ungarn und der DDR, am 27. November zwischen der ČSR und Bulgarien, am 6. Dezember zwischen der ČSR und Polen und am 9. Dezember zwischen Polen und Ungarn abgeschlossen. Diese Handelsverträge legten die gegenseitigen Warenlieferungen fest und bestimmten, in welchem Ausmaß der Handel zwischen den betreffenden Ländern bis zum Jahre 1965 gesteigert werden muß. So soll beispielsweise der Handel der ČSR mit den anderen Komekon-Ländern im Jahre 1965 drei Viertel des gesamten Außenhandels des Landes betragen, während der Handel mit den „kapitalistischen Ländern“ auf ein Viertel gesenkt werden wird.

In diesen bilateralen Abkommen werden gleichzeitig die Fragen der Spezialisierung und Kooperation in verschiedenen Industriezweigen zum Ausbau derjenigen Zweige der Volkswirtschaft festgelegt, für die in den einzelnen Ländern die besten Voraussetzungen gegeben sind. Auf dieser Grundlage werden das

ökonomische Profil eines jeden Komekon-Landes und sein Platz im System der „sozialistischen internationalen Arbeitsteilung“ umrissen.

Obwohl Jugoslawien nicht dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe angehört, hat es doch durch bilaterale Verträge mit einigen Komekon-Ländern ebenfalls langfristige Pläne für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Handelsaustausch, die sich auch auf einen Zeitraum bis 1965 erstrecken, abgeschlossen. Besonders eng ist die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Polen und Jugoslawien. Auf einer Sitzung des polnisch-jugoslawischen Komitees für wirtschaftliche Zusammenarbeit wurde am 22. Dezember 1958, also kurz nach der X. Ratstagung des Komekon, in Belgrad ein langfristiges Abkommen für wirtschaftliche Zusammenarbeit bis zum Jahre 1965 abgeschlossen[10]. Bereits am 5. September 1958 war in Belgrad ein Globalabkommen zwischen beiden Staaten abgeschlossen worden, das die Möglichkeiten einer weitgehenden Kooperation der Produktion zwischen Polen und Jugoslawien sowie das gemeinsame Auftreten beider Staaten auf dritten Märkten betraf.

Zwei Wirtschaftszonen

Nicht zum Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe gehören auch die asiatischen kommunistischen Länder, obwohl China, Nord-Vietnam, Nord-Korea und die Mongolische Volksrepublik fast an allen Tagungen des Komekon und seiner Fachkommissionen als Beobachter teilnehmen. Der Grund liegt wahrscheinlich in der verschiedenartigen Entwicklung auf industriellem und landwirtschaftlichem Gebiet, die sich vor allem in der Chinesischen Volksrepublik im letzten Jahre durch die vieldiskutierte Volkskommunenbewegung *Mao Tse-tungs* deutlich abzeichnete. In Moskau spricht man offen aus, daß sich in der künftigen Entwicklung der „sozialistische Weltmarkt“ in zwei Regionen — eine europäische unter Führung der Sowjetunion und eine asiatische unter Führung Chinas — teilen wird. So schreibt Z. A. *Stepanjan* in der Oktobernummer 1958 der Moskauer Zeitschrift *Woprosy filosofi* (Fragen der Philosophie):

„Es ist anzunehmen, daß die europäischen Länder des Sozialismus, die im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe vereint sind, eine besondere Wirtschaftszone bilden und als erste in den Kommunismus eintreten werden. Die asiatischen Länder des Sozialismus, die in ihrer wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung vieles gemeinsam haben, werden eine zweite regionale Zone bilden und ebenfalls gemeinsam in den Kommunismus eintreten[11].“

Schwerpunkt Chemie

Die bilateralen Abkommen und die umfangreichen Arbeiten der „Ständigen Fachkommissionen“ des Komekon in den verschiedensten Wirtschaftszweigen in der zweiten Hälfte des Jahres 1958 ermöglichten es der X. Ratstagung des Komekon (vom 11. bis zum 13. Dezember 1958 in Prag), über den Stand der Plankoordinierungen und Handelsabsprachen sowie über die Ergebnisse der eingeleiteten Spezialisierung und Kooperation einen umfassenden Ueberblick zu gewinnen und letzte Korrekturen und Abstimmungen vorzunehmen.

Obwohl bisher über die Beschlüsse der X. Ratstagung nur ein spärliches Kommuniqué veröffentlicht wurde[12], kann doch mit Sicherheit angenommen werden, daß zumindest auf zwei wichtigen Gebieten der Volkswirtschaft die Arbeits-

teilung innerhalb des Komekon-Bereichs kurz vor der Vollendung steht, wie es das veröffentlichte Kommuniqué auch andeutet:

„Die Beschlüsse, die die Tagung auf Grund der Berichte ihrer Ständigen Fachkommissionen faßte, sehen eine Reihe von Maßnahmen für eine durchgängige Spezialisierung und Kooperation der Produktion auf den Gebieten der chemischen und Hütten-Industrie vor."

Hauptaufgabe der Tagung sei es gewesen, „in der bevorstehenden entscheidenden Phase der beiden Weltwirtschaftssysteme die Arbeit der Wirtschaftler zu koordinieren". In den kommenden sieben Jahren will der Ostblock mehr als die Hälfte der Weltproduktion stellen.

Während der X. Ratstagung des Komekon in Prag fand vom 9. bis zum 13. Dezember beim Institut für Oekonomie der Tschechoslowakischen Akademie der Wissenschaften eine Konferenz von Wirtschaftswissenschaftlern aller kommunistischen Länder Europas (außer Jugoslawien) und Asiens statt, die als Schwerpunkte der Forschungsarbeit folgende „Probleme des sozialistischen Weltwirtschaftssystems" festlegte:

1. „Die theoretischen Grundlagen und die Perspektiven der Entwicklung der internationalen Arbeitsteilung zwischen den Ländern des sozialistischen Weltwirtschaftssystems";
2. „Die Gesetzmäßigkeiten der Entwicklung des Außenhandels zwischen den Ländern des sozialistischen Weltwirtschaftssystems, einschließlich der Probleme der Preisbildung auf dem sozialistischen Weltmarkt und des Nutzeffekts des Außenhandels der sozialistischen Länder";
3. „Methodologische Fragen der gegenseitigen Abstimmung der Perspektivpläne hinsichtlich der Entwicklung zusammenhängender Zweige der Volkswirtschaft in den sozialistischen Ländern (darunter auch das Problem der Vergleichbarkeit der Kennziffern und eines einheitlichen Kennziffernsystems der Entwicklung der Volkswirtschaft)[13]."

Hauptberatungspunkt der X. Tagung des Komekon war das Problem der Schwerindustrie, dessen vorrangige Entwicklung von *Chruschtschow* auf dem Maiplenum 1958 des ZK der KPdSU befohlen und auf der anschließenden Wirtschaftskonferenz der Komekon-Länder in Moskau beschlossen worden war. Nach den Angaben des Kommuniqués faßte die X. Ratstagung konkrete Beschlüsse über die „Arbeitsteilung zwischen den sozialistischen Ländern besonders auf dem Gebiet der chemischen Industrie" und gab Richtlinien heraus für die „Entwicklung der Spezialisierung und Kooperation in der Erzeugung von Plasten, von Synthesekautschuk, chemischen Fasern und Kunstdüngern".

Bis zum Jahre 1965 soll die chemische Industrie der Komekon-Länder im Durchschnitt auf das Dreifache des heutigen Standes gebracht werden. Die Sowjetunion will ihre Kapazität zur Erzeugung von synthetischen Fasern bis 1965 auf das 4,6fache, die Produktion von Plasten und Kunstharzen auf das Achtfache und die Gewinnung von synthetischem Kautschuk auf das 3,4fache steigern. 257 chemische Betriebe sollen in diesem Zeitraum in der Sowjetunion neu errichtet oder rekonstruiert werden, wofür Investitionsmittel im Werte von 100 Milliarden Dollar zur Verfügung gestellt werden[14].

In Braila im rumänischen Donaudelta wurde der Bau des größten Zellstoffkombinats Europas in Angriff genommen, dessen Ausgangsstoff nicht Holz, sondern das im Donaudelta reichlich vorhandene Schilf sein wird. An der Ausführung der Bauarbeiten beteiligen sich Rumänien, die DDR — die die Baupläne der Abteilungen zur Herstellung von Zellstoff für die Papierindustrie und zur Gewinnung von Kunstfasern stellte —, die ČSR — die einen wesentlichen Teil der Ausrüstungen liefert — und Polen, das die technischen Unterlagen für das System der Rohstoffbeförderung beisteuerte und die Schiffsverladestellen an der Donaumündung errichtet. Die am Bau beteiligten Länder haben eine Ständige Kommission innerhalb des Komekon gebildet, die in bestimmten Zeiträumen tagt und den Stand der Bauarbeiten überprüft. Auf ihrer 7. Tagung im Dezember 1958 hat die Kommission beschlossen, die Kapazität des Werkes auf 200 000 Tonnen Schilfzellulose pro Jahr zu bringen. Die Produktion soll im Jahre 1965 beginnen. Der Bauanteil der einzelnen Länder wird mit Erzeugnissen der künftigen Produktion zurückgezahlt. Die Verrechnung der Kredite läuft über die Clearingstelle bei der Staatsbank der UdSSR[15].

In der ČSR soll die chemische Produktion bis zum Jahre 1965 auf das Zweieinhalbfache des Standes von 1957 gebracht werden, wobei der Schwerpunkt auf der Erzeugung von synthetischem Kautschuk und neuen synthetischen Stoffen liegen wird. Die Produktion von Stickstoffdünger und Kunststoffen soll im gleichen Zeitraum auf das Vierfache gesteigert werden. 15 bis 18 Milliarden Kronen sollen in den nächsten Jahren in der chemischen Industrie investiert werden[16].

In Polen soll die Bruttoproduktion der chemischen Industrie bis zum Jahre 1970 versechsfacht werden. Polen hat nach den Richtlinien des Komekon vornehmlich die Erzeugung von kalzinierten Salzen, Chlor und Phenol zu entwickeln[17].

In der DDR soll die Produktion der chemischen Industrie von 1958 bis 1961 um ein Drittel, von 1961 bis 1965 um zwei Drittel gesteigert werden. Die pro Kopf-Erzeugung von Plasten soll von sieben Kilogramm im Jahre 1960 auf 16 Kilogramm im Jahre 1965 erhöht werden. Neun Milliarden DM werden bis 1965 in der chemischen Industrie investiert. Die Sowjetunion hat der DDR im Februar 1958 für den Ausbau der chemischen Industrie Kredite von 240 Millionen DM zugesagt, die von 1961 bis 1965 durch die Lieferung von chemischen Erzeugnissen getilgt werden sollen. Unter anderem übernimmt die DDR von der Sowjetunion ein fertig ausgearbeitetes Projekt für ein Petrochemiewerk bei Frankfurt/Oder. Zusammen mit Polen und der ČSR betreibt die DDR Forschungsarbeiten auf dem Gebiet der Kunstfaserherstellung[18].

Hauptlieferant für Ausrüstungen der chemischen Industrie im Komekon-Bereich sind die DDR und die ČSR. Die Maschinenfabriken der DDR haben komplette Ausrüstungen für Schwefelsäure- und Sauerstoffabriken, Anlagen für die Produktion von Kunstfasern und für andere chemische Betriebe zu liefern.

Zur Unterstützung der Entwicklung der chemischen Industrie in der UdSSR hat die ČSR in den Jahren 1959 bis 1965 Einrichtungen im Werte von 3,5 Milliarden Kronen an die Sowjetunion zu liefern. Es handelt sich dabei insbesondere um Ausrüstungen zur Produktion von Kunstfasern, stählerne Autoklaven, Hochdruckapparaturen, Kühleinrichtungen, Kompressoren, Maschinen zur Erzeugung

von Kunststoffen, Armaturen, Einrichtungen der Gummiindustrie, Einrichtungen für die Aufbereitung von Kunstfasern in der Textil- und Leichtindustrie[19].

Gemeinsame Oelleitung

Die Steigerung der chemischen Industrie in den Komekon-Ländern hängt in bedeutendem Maße von der chemischen Nutzung und Verarbeitung des Erdöls ab. Darum beschloß die X. Ratstagung in Prag den gemeinschaftlichen Bau einer Erdölleitung aus der Sowjetunion nach Polen, der DDR, der ČSR und Ungarn, die einen kontinuierlichen und billigen Transport großer Erdölmengen gewährleisten soll. Die rumänischen Oelfelder um Ploesti sind bereits durch Pipelines mit Tankstationen in Constanza verbunden, durch die auch Bulgarien mit Erdöl beliefert wird.

Ueber diese gemeinsame Oelleitung soll die ČSR im Jahre 1965 5,5 Millionen Tonnen sowjetischen Erdöls erhalten (1958: 1,2 Mill. t), und bis zum Jahre 1975 soll die Lieferung auf 11,7 Millionen Tonnen gesteigert werden. Bei Preßburg wird eine neue Raffinerie „Slovnaft“ errichtet, und in Verbindung mit dem ostslowakischen Hüttenkombinat sollen weitere Raffinerien, Destillations- und Verarbeitungsbetriebe für Erdöl gebaut werden. Ein neu zu errichtendes großes Stickstoffkombinat und die Brüxer Stalin-Werke sollen ebenfalls auf Erdölbasis ausgerichtet bzw. umgestellt werden.

In die DDR werden 1965 auf dem gleichen Wege 4,8 Millionen Tonnen sowjetischen Erdöls fließen, das in das von der Sowjetunion gelieferte Petrochemiewerk in Frankfurt/Oder geleitet wird, das 1965 fertiggestellt sein, aber bereits im Jahre 1963 zwei Millionen Tonnen Erdöl jährlich verarbeiten soll[20].

Ziele des Komekon

Aus der bisherigen Tätigkeit des Komekon läßt sich, kurz zusammengefaßt, folgende Zielsetzung erkennen:

1. Die Abstimmung der langfristigen Wirtschaftspläne der Komekon-Länder soll bis zum Jahre 1965 die Voraussetzungen für die endgültige wirtschaftliche Integration des Ostblocks im Rahmen des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe unter Führung der Sowjetunion schaffen. Damit soll ein altes Ziel der kommunistischen Wirtschaftspolitik verwirklicht werden, das *Lenin* bereits im Jahre 1920 verkündete: „Schaffung einer einheitlichen, nach einem gemeinsamen Plan vom Proletariat aller Nationen geregelten Weltwirtschaft als Ganzes[21].“

2. Die enge Verflechtung der Volkswirtschaften der Komekon-Länder soll einen solchen Grad wirtschaftlicher Integration schaffen, daß es schon aus diesem Grunde keinem Land möglich ist, aus dem Ostblock auszubrechen.

3. Im Rahmen der kommunistischen Großraumwirtschaft nimmt die Sowjetunion eine absolute Hegemoniestellung ein. Im Jahre 1957 war die UdSSR an der Rohstoffeinfuhr der Partnerländer des Komekon bei Erdöl mit 99,5 vH; bei Eisenerz mit 79,2 vH; bei Manganerz mit 97,6 vH; bei Kupfer mit 75,6 vH; bei Walzgut mit 57,5 vH und bei Baumwolle mit 67,7 vH beteiligt[22].

4. Die wirtschaftliche Integration des Ostblocks sowie die Durchführung der Spezialisierung und Kooperation auf den verschiedenen Gebieten soll bessere Möglichkeiten für den Wettbewerb mit dem „kapitalistischen Weltmarkt", vor allem im afro-asiatischen Raum, schaffen[23].

ANMERKUNGEN

1) Vgl. H. G. *Glaser*, „Die Entwicklung der Volkswirtschaften der Ostblockländer zu einem von der Sowjetunion kontrollierten wirtschaftlichen Großraum" in: *Wirtschaftspolitische Blätter* (Wien), Nr. 3/58, S. 148 ff.; vgl. ferner „Gleichgeschaltete Fünfjahrpläne des Ostblocks im Ueberblick" in: *Ostprobleme*, 1956, S. 1196 ff.

2) Vgl. H. G. *Glaser*, „Liberalisiert sich Polen?" in: *Monatsblätter für freiheitliche Wirtschaftspolitik* (Frankfurt), Nr. 7/58, S. 400 ff.

3) Vgl. I. *Dudinski*, „Gemeinsam zum Kommunismus", in *Neue Zeit* (Moskau), Nr. 50/58, S. 6 ff.

4) Vgl. „Comecon — Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe", Beilage B XXX/58 zu: *Das Parlament* (Bonn), 6. 8. 1958; Theodor *Zotschew*, „Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe als Instrument für die wirtschaftliche Integration und weltwirtschaftliche Expansion der Ostblockländer" in: „Südosteuropa-Jahrbuch", Bd. 3, München; Theodor *Zotschew*, „Der osteuropäische Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe" in: *Schweizer Monatshefte*, Nr. 3/58, S. 181 ff.; B. *Sotow* und I. *Semjonow*, „Was ist der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe?" in: *Neue Zeit* (Moskau), Nr. 21/58, S. 27 ff.; K. *Opitz*, „Der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe" in: *Der Außenhandel und der innerdeutsche Handel* (Ost-Berlin), Nr. 1/58.

5) Vgl. das Kommuniqué der Tagung in: *Die Welt*, 28. Mai 1958.

6) Vgl. die Rede *Chruschtschows* „Ueber die Beschleunigung des Ausbaus der chemischen Industrie, insbesondere der Produktion von Kunststoffen und Kunsterzeugnissen zur Deckung des Bedarfs der Bevölkerung und der Volkswirtschaft", Beilage zu *Neue Zeit* (*Moskau*), Nr. 20/58.

7) Vgl. L. *Selesnjow*, „Die Chemie in den Ländern des Sozialismus" in: *Neue Zeit* (Moskau), Nr. 34/58, S. 14 ff.

8) Vgl. Ludwig *Gelder*, „Die Sowjetzone setzt auf die Chemie" in: *Die Welt* vom 3. 1. 1959.

9) Vgl. „Materialien des XII. Plenums des ZK der PVAP" in: *Pressedienst der Militärmission der Volksrepublik Polen* (West-Berlin) vom 31. 10. 58.

10) Vgl. *Pressedienst der Militärmission der Volksrepublik Polen* vom 15. 1. 1959.

11) Z. A. *Stepanjan*, „Die Oktoberrevolution und das Werden der kommunistischen Formation" in: *Woprosy filosofi* (Moskau), Nr. 10/58; deutsch im Auszug in: *Ostprobleme*, Nr. 25—26/58, S. 822 ff.

12) Vgl. Kommuniqué über die X. Tagung des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe in: *Neuer Weg* (Bukarest) vom 17. 12. 1958 und im Pressedienst der ČSR, *ČTK*, vom 26. Dezember 1958.

13) Vgl. Pressedienst der ČSR, *ČTK*, vom 19. 12. 1958.

14) Vgl. die Rede *Chruschtschows* auf dem Mai-Plenum 1958 des ZK der KPdSU über die beschleunigte Entwicklung der chemischen Industrie, a. a. O.

15) Vgl. I. *Selesnjow*, „Die Chemie in den Ländern des Sozialismus", a. a. O.

16) Ebenda.

17) Ebenda.

18) Vgl. Ludwig *Gelder*, „Die Sowjetzone setzt auf die Chemie", a. a. O.

19) Vgl. Pressedienst der ČSR, *ČTK*, vom 17. 10. 1958.

20) Vgl. Pressedienst der ČSR, *ČTK*, vom 23. 12. 1958 und Ludwig *Gelder*, a. a. O.

21) W. I. *Lenin*, „Ausgewählte Werke", Bd. II, Berlin 1955, S. 712.

22) I. *Dolanski*, „Wesen und Bedeutung der internationalen sozialistischen Arbeitsteilung" in: *Probleme des Friedens und des Sozialismus* (Prag), Nr. 4/58, S. 3 ff.

23) Vgl. H. G. *Glaser*, „Die Rubel-Offensive in der kommunistischen Strategie" in: *Monatsblätter für freiheitliche Wirtschaftspolitik*" (Frankfurt), Nr. 12/58, S. 727 ff.

Staatshoheit und Weltraum

Von Welf Heinrich Prinz von Hannover

Erhält ein Jurist die Aufgabe gestellt, zu den Problemen Stellung zu nehmen, die bei einer Erschließung des Weltraumes auftreten werden[1], so gerät er schon beim Ansatz zu seiner Arbeit in Konflikt.

Der Grund ist darin zu suchen, daß die juristischen Probleme, die sich in dem Raum zwischen unserer Erde und dem übrigen Weltall stellen, zum Teil widersprechende Gedankengänge heraufbeschwören und nur durch Kompromisse bewältigt werden können, während andere wissenschaftliche Probleme in diesem Bereich teilweise durch den exakten Beweis gelöst werden können.

Für den Juristen scheint die einfachste Art und Weise, hier in medias res zu gelangen, wenn er die Frage stellt, wie weit die Souveränität eines Staates sich senkrecht in den über ihm gelagerten Raum erstreckt. Dieser Weg entspricht am ehesten dem gestellten Thema und schließt in der Antwort die für den Weltraum sich ergebenden notwendigen Konsequenzen mit ein.

DIE RECHTSNATUR DES LUFTRAUMES

Bevor wir uns dem eigentlichen Thema zuwenden, empfiehlt es sich, einen kurzen historischen Ueberblick über die Entwicklung der Auffassungen zur vertikalen Reichweite der Souveränität zu gewinnen, die bis zu den erfolgreichen Starts der ersten Höhenraketen die Juristen beschäftigten.

Als um die Jahrhundertwende die ersten Luftballons motorisiert und später Luftfahrzeuge gebaut wurden, entspann sich eine erste Diskussion über die rechtliche Natur des *Luftraumes.*

„L'air est libre", die Luft ist frei, schrieb im Jahre 1901 der bekannte französische Völkerrechtslehrer *Fauchille*[2]. Er lehnte sich bei dieser Formulierung an Hugo de Groots These „Mare liberum"[3] aus dem Jahre 1609 an, also an den Begriff des freien Meeres. Doch hat Fauchille die Luftfreiheit von Anfang an nur als völkerrechtlichen Grundsatz gefordert, von dem auszugehen sei. Dagegen trat er nicht für völlige räumliche und sachliche Freiheit des Luftraumes ein, sondern billigte den Staaten im Luftraum über ihren Gebieten gewisse Schutzrechte zu, die ihre Grundlage in dem jedem Staat zustehenden „Droit de conservation"[4] fänden. Das „Droit de conservation" sollte aber nicht bedeuten, daß der Staat ein Recht am Luftraum besitze. Es sollte den Staaten vielmehr lediglich die Berechtigung geben, Spionage, Einschleppung ansteckender Krankheiten, Umgehung von Zollvorschriften usw. zu verhüten, und ihnen andere bodenstaatliche Belange sichern. Nach Fauchilles Ansicht berechtigte das „Droit de conservation" die Staaten, den Luftverkehr unterhalb von 1500 m zu untersagen, da eine Fotografie aus dieser Höhe schon möglich war. Später

setzte er diese Begrenzung des Luftraumes sogar noch auf die Höhe von 500 m herab. Außerdem sollte die *Luftfreiheit* erst oberhalb des durch *Bauten* und *Pflanzen* eingenommenen Teiles des Luftraumes beginnen. Diesen Teil bemaß er auf 330 Meter, wobei sein Blick auf den Eiffelturm gerichtet gewesen sein mag[5].

Die Auffassung, daß der Luftraum grundsätzlich freies Gebiet sein müsse, beruht darauf, daß nach Fauchilles Ansicht keine Regel des Völkerrechts vorhanden sei, die es erlaube, den Luftraum einer Staatsgewalt zu unterwerfen; denn zur Ausübung einer Staatsgewalt sei die Möglichkeit einer tatsächlichen Besitzergreifung des zu beherrschenden Gegenstandes erforderlich. Eine solche Besitzergreifung sei aber im Luftraum unmöglich. Abgesehen hiervon müsse aber auch einem Staate die Fähigkeit abgesprochen werden, den Luftraum über seinem Staatsgebiet einer dauernden, gegenwärtigen, ausschließlichen Herrschaft zu unterwerfen, wie dies zur Ausübung einer Staatsgewalt erforderlich sei.

Im Hinblick auf die Tagung des „Institut de Droit International" in Gent, 1906, und die dort zu erwartenden Auseinandersetzungen gab Fauchille zuvor seiner These eine vorsichtigere Formulierung: „La circulation aérienne est libre".[6] Es wurde also von Fauchille mit den obengenannten Einschränkungen immerhin noch eine fliegerische Freiheit verlangt.

Die oppositionelle Auffassung zu Fauchilles Theorie vertrat auf der genannten Tagung der Engländer *Westlake*, der die absolute Lufthoheit, also eine für den Staat in dem über seinen Staatsgebieten befindlichen Luftraum vollständige Herrschaftsgewalt, anerkannt haben wollte.

Fauchille ging jedoch aus diesem Gegensatz als Sieger hervor, weil sich das Institut de Droit International auf dieser Tagung seiner Auffassung anschloß.

Es gibt nun eine Vielzahl von Auffassungen, die von dem Kompromiß zwischen Luftfreiheit und Lufthoheit bis zur absoluten Lufthoheit reichen. Hier sei nur eine Kompromiß-Theorie genannt, die von einem weiteren französischen Völkerrechtslehrer, *Mérignhac*[7], stammt: die Zonentheorie. Verschiedene Zonen im Luftraum sollten verschiedene rechtliche Bedeutung haben. Die unterste Zone, die sogenannte „zone nationale", sei Zubehör des Landgebietes und unterstehe dem Staat, solle aber nicht höher als 200 m reichen. In der Zone zwischen 200 und 400 m, der „zone internationale", solle der Staat Souveränitätsrechte nur insofern geltend machen, als die Benutzung des Luftraumes durch andere sich für ihn nachteilig auswirke. Auf keinen Fall könne der Staat aber den unschädlichen Ueberflug verbieten. *Darüber* sei der unermeßliche freie Raum, in dem ein Staat ebensowenig wie im freien Meer Hoheitsrecht beanspruchen könne.

Bei diesen Vorschlägen darf nicht vergessen werden, daß sie unter dem Eindruck des Luftballons gemacht wurden.

Obwohl keine international anerkannten Abkommen über die vertikalen Souveränitätsfragen bestanden, machten England und Rußland schon vor dem Ersten Weltkrieg — unbeirrt durch die in Gent durch das Institut de Droit International von Fauchille übernommene These der Luftfreiheit — das Einfliegen in ihre Gebiete von vorhergehenden Genehmigungen abhängig. Wenn

man von der einmütigen Stellungnahme der neutralen und der kriegführenden Staaten des Ersten Weltkrieges absieht, die besagte, daß der Luftraum als zum Staatsgebiet gehörend betrachtet werde, so ist es eine Tatsache, daß erstmalig in der Geschichte in dem Internationalen Pariser Luftfahrtabkommen vom 13. Oktober 1919 die Staatshoheit im Luftraum juristisch festgelegt wurde. Der Artikel 1 dieses Abkommens lautet wie folgt:

„Die Hohen Vertragschließenden erkennen an, daß jeder Staat die vollständige und ausschließliche Staatsgewalt im Luftraum über seinem Gebiet hat..."

Der Text dieses Artikels wurde unverändert als Artikel 1 in das neue Abkommen von Chicago von 1944 durch die dort neu gegründete „International Civil Aviation Organization" übernommen und hat noch heute seine Gültigkeit.

Da weder das Abkommen von Paris noch das von Chicago feststellen, wie hoch die Souveränität eines Staates reichen soll, beschäftigte diese Frage die Rechtswissenschaft in wachsendem Maße, je mehr die Luftfahrttechnik Fortschritte machte.

Zwischen den beiden Weltkriegen bildete sich eine Theorie heraus, die mehr oder weniger stillschweigend internationale Anerkennung fand, nach der die Staatshoheit eines Staates sich nur so weit in die Höhe erstreckt, wie menschliches Einwirkungsvermögen vorhanden ist. Mit dieser Feststellung konnte bis in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg nur die höchste Reichweite der Flakgeschosse gemeint sein.

Die Verfechter dieser Rechtsauffassung können, mit der einen oder anderen geringfügigen Abweichung, als die Repräsentanten der Lufthoheitstheorie bezeichnet werden, der ein Teil, wie *Westlake*, auch schon vor dem Pariser Abkommen von 1919 zugeneigt war[8].

LUFTRAUM UND WELTRAUM

Als es in den Jahren 1951/52 den Vereinigten Staaten erstmalig gelang, mit Raketen in Höhen von 400 km vorzudringen, und sie gleichzeitig ankündigten, in nicht allzu ferner Zukunft Erdsatelliten zu starten und Mondraketen abzuschießen, und außerdem Wernher *von Braun*[9] zum gleichen Zeitpunkt bereits ein „Marsprojekt" ausgearbeitet hatte, war diese Rechtsauffassung durch die technische Entwicklung überholt. Es war nun zu prüfen, inwieweit die bis dahin vertretene Ansicht, daß die Souveränität in vertikaler Richtung so weit reiche wie das menschliche Einwirkungsvermögen, noch weiterhin tragbar sei[10].

Es ergab sich, daß der Abschuß von Raketen in Höhen, die außerhalb des eigentlichen Luftraumes liegen, neue Verhältnisse schafft und die bis dahin geltende Rechtsauffassung entkräftet. Diese Erkenntnis wurde bestätigt, als es gelang, künstliche Erdsatelliten um die Erde kreisen zu lassen. Nach der alten Rechtsauffassung würden diese Erdsatelliten ständig fremde Gebiete überfliegen. Die Staaten, die sie gestartet haben, würden sich ständig des Bruches der Konvention schuldig machen, die sie 1944 in Chicago zum Schutz des vertikal über ihrem Staatsgebiet liegenden Raumes geschlossen hatten, wenn dabei zunächst auch nur an den Luftraum gedacht worden war. Geradezu grotesk würde die überlieferte These wirken, sobald es gelänge, eine Rakete

zum Mond oder zu einem anderen Planeten zu senden. Sie würde auf ihrem Weg von einem Punkt der Erde zu irgendeinem anderen Himmelskörper während ihres Fluges im Weltraum die Hoheitsgebiete vieler Staaten der Erde durchkreuzen, weil sich die Erde nach dem Abflug weiterdreht und die Rakete sich daher auf ihrer Flugbahn gleichzeitig um die Erde bewegt[11].

Aus dem Dargelegten wird ersichtlich, wie die Entwicklung der Rechtsauffassung in den verschiedenen Zeitabschnitten sowohl durch politische wie auch durch technische Ereignisse beeinflußt wurde. Sie führte von *Fauchilles* „Luftfreiheitsidee" zur heute anerkannten Lufthoheit, wobei letztere zwar den Meinungsstreit über ein grundsätzliches Problem beendete, jedoch die Kardinalfrage, nämlich die ihrer oberen Begrenzung, den zeitlichen Umständen entsprechend nicht beantworten konnte. Heute ist es wohl möglich, aus der oben gewonnenen Erkenntnis zu folgern, daß die „Lufthoheit" expressis verbis mit dem „Luftraum" eine gemeinsame Grenze besitzt und somit ein „Luftrecht" auch nur auf im „Luftraum" fliegende „Luftfahrzeuge" und sonstige Projektile Anwendung finden kann[12].

Aber leider ist damit die Grenzhöhe selbst noch nicht gefunden. Die Schwierigkeit liegt darin, daß das Problem einer Grenzziehung zwischen Luft- und Weltraum, von verschiedenen Perspektiven her gesehen, auch zu völlig verschiedenen Ergebnissen führt. So gelangt der Physiker beispielsweise bei einer Untersuchung dieser Fragen zu einem ganz anderen Ergebnis als der Mediziner und dieser wiederum zu einem anderen als der Aerodynamiker.

Der Physiker geht davon aus, daß in einer Höhe von 30 Kilometer die Luftdichte gegenüber der Luftdichte in Bodennähe nur noch ein Prozent oder noch weniger beträgt und daß in etwa 300 Kilometer Höhe gerade noch meßbare Gase zu finden sind, die auf eine Zusammengehörigkeit mit unserem Luftraum schließen lassen. Da diese Gase sich ausdehnen und zusammenziehen, kann man hier nicht von einer konstanten Grenze zwischen Luft- und Weltraum sprechen. Trotz dieser Tatsache sind manche Physiker der Ansicht, daß die Höhe von 300 Kilometer für die gesuchte Abgrenzung sich als die geeignetste anbietet. Eine andere Auffassung vertritt jedoch Loftus *Becker*, Legal Advisor im US Department of State. In einem Vortrag vor dem Senats-Sonderausschuß für Weltraum und Astronautik[13] berichtet Becker, daß nach seinen Informationen die Erdatmosphäre etwa 16 000 Kilometer weit in die Höhe reiche. Etwas ironisch fügt er hinzu, daß sich, dem Abkommen von Chicago folgend, auch die Souveränität der Vereinigten Staaten bis zu dieser Höhe erstreckt und dieser Raum auch genügend Ellbogenfreiheit für Diskussionen bietet.

Medizinisch gesehen, liegt die Funktionsgrenze für den menschlichen Körper bei etwa 16 Kilometer Höhe, der Höhe, die als die Grenze zwischen der uns umgebenden Troposphäre und der darüber liegenden Stratosphäre bezeichnet wird. Allerdings liegt die Grenze der Atmungsphysiologie viel tiefer, denn in 16 Kilometer Höhe kann der menschliche Körper, wenn er ganz plötzlich den äußeren Umständen dieser Höhe ausgesetzt wird (Versagen der Druckkammer), ohne Hilfsapparate nur 13 Sekunden lang Bewußtseinshandlungen vornehmen, und dies auch nur dann, wenn ihm vorher statt Luft Sauerstoff zugeführt wurde[14].

Für die Aerodynamiker verläuft die Luft-Weltraum-Grenze etwa in der Höhe zwischen 80 Kilometer und 100 Kilometer. Bei gleichmäßigem Höhenflug ist das Gewicht des Luftfahrzeuges gleich dem aerodynamischen Auftrieb plus der Zentrifugalkraft. Der aerodynamische Auftrieb nimmt mit der Höhe ab, weil die Dichte der Luft ständig geringer wird, so daß, je höher ein Luftfahrzeug fliegt, es desto mehr auf die Zentrifugalkraft — auch Keplersche Kraft genannt — angewiesen ist, welche oberhalb der genannten Höhen ausschließlich auf einen fliegenden Körper wirkt. In diesen Höhen geht also in aerodynamischer Hinsicht der Luftraumflug allmählich in den Weltraumflug über.

DAS PROBLEM DER OBEREN GRENZE DER STAATSHOHEIT

Wo aber endet die Staatshoheit? Es scheint ein schwieriges Unterfangen zu sein, die geeignete Antwort zu finden. Legt man sich auf Rat eines Geophysikers auf eine bestimmte Höhe fest, so hat man andere Physiker oder Mediziner und vielleicht auch noch die Techniker gegen sich, die von ihrem wissenschaftlichen Handwerk aus unterschiedliche Vorschläge unterbreiten können. Geht man auf einen willkürlichen Kompromißvorschlag ein, der aus wohlerwogenen Sicherheitsgründen für die Staaten in die Diskussion gebracht wird, und setzt die Höhe nach Belieben fest, wie dies ja auch bei der Drei-Seemeilen-Zone geschehen und international anerkannt worden ist, so kann man gewiß sein, aus politischen Gründen auf Opposition zu stoßen.

Andrew G. *Haley*[15], derzeitiger Präsident der International Astronautical Federation, einer Organisation, der schon 28 Nationen angehören, unterbreitet in Zusammenarbeit mit dem Aerodynamiker und derzeitigen Chef für Entwicklungsaufgaben der NATO, Theodor *von Karman*, den sehr einleuchtenden Vorschlag, die Grenze zwischen der endenden Auftriebskraft und der ausschließlich auf einen Flugkörper wirkenden Zentrifugalkraft zugleich als Souveränitätsgrenze anzuerkennen. Diese würde demnach in einer noch zu bestimmenden Höhe zwischen 80 Kilometer und 100 Kilometer verlaufen.

Wenn oberhalb dieser Höhe sich zwar noch meßbare Gase befinden, die, wie dargelegt, vielleicht noch auf den Zusammenhang mit unserem Luftraum schließen lassen, so ist es doch eine Tatsache, daß hier jedenfalls die Luftfahrt ihre Begrenzung findet und in die Weltraumfahrt übergeht, obwohl letztere im eigentlichen Sinne erst nach Erreichen der Erdzirkulargeschwindigkeit (28 000 km/h) Wirklichkeit wird, weil erst diese Geschwindigkeit den Flugkörper in eine konstante Kreisbahn um die Erde bringt[16].

Einen ähnlichen, aber sich widersprechenden Standpunkt nimmt Professor *Cooper*[17] in einem am 27. November 1957 in London gehaltenen Vortrag ein. Seiner Meinung nach „erstreckt sich das gegenwärtige Gebiet jedes Staates nur bis zu einem Punkt aufwärts, an dem die gasförmige Luft so dünn wird, daß sie keinen Luftauftrieb mehr bietet, um Flüge von Luftfahrzeugen oder Ballonen zu ermöglichen. Der ‚Weltraum', in dem keine Luft mehr in genügender Dichte vorhanden ist, um Widerstand zu bilden oder in anderer Weise auf den Flug einzuwirken, liegt jenseits des Hoheitsgebietes eines Staates."

Cooper möchte also anscheinend die obere Staatsgrenze schon in der Höhe gezogen sehen, in der der Flug mit den herkömmlichen Luftfahrzeugen seine Grenze findet. Außerdem hält er ein „contiguous space", also einen anschließenden Raum, wie auf dem Meer das Küstengewässer, zwischen der Souveränitätsgrenze und einer zu bestimmenden Höhe im freien Weltraum für notwendig, in dem der Staat nur gewisse Kontrollrechte ausüben sollte, wie beispielsweise die Verhinderung eines schädlichen Überfluges. In verschiedenen Vorschlägen werden von Cooper für die obere Begrenzung des „contiguous space" im Interesse der neutralen Staaten die Höhen von 300 Meilen (480 Kilometer)[18] bzw. 600 Meilen (960 Kilometer)[19] genannt.

Zwei Argumente müssen Coopers Vorschlägen entgegengehalten werden. Einmal dürften die Höhen von 30 Kilometer[20] bis 40 Kilometer[21] — in denen sich die künftige Luftfahrt voraussichtlich bewegen wird — nicht den Erfordernissen der Staaten entsprechen, um sie vor schädlichen Einflüssen zu schützen, und zum anderen widerspricht es dem Sinn des Artikels 1 im Chicagoer Abkommen, den Luftraum Cooperscher Version in verschiedene Rechtsnaturen aufzuteilen, da der Artikel 1 ja den gesamten Luftraum einschließt. Ferner scheint die Realisierung des Vorschlages, den Staaten Souveränitätsrechte im freien Weltraum einzuräumen, ebensowenig möglich zu sein, wie die desjenigen, den Luftraum in verschiedene Rechtsnaturen zu unterteilen[22].

Da die künstlichen Erdsatelliten unsere Erde umkreisen, ohne daß dagegen Protest erhoben wurde — die Mindesthöhe von Sputnik I beträgt 200 Kilometer —, kann man davon ausgehen, daß kein Staat Souveränitätsansprüche bis zu diesen Höhen geltend gemacht hat.

Der Unterschied zur Haley-Karman-Linie liegt darin, daß *Cooper*, wie dargelegt, die Staatshoheit schon dort enden läßt, wo „Luftfahrzeuge und Ballone" sich nicht mehr kraft ihres Auftriebes halten können. Hier ist also die Zentrifugalkraft noch nicht als entscheidend berücksichtigt, und die Höhe, welche durch die Größe und Geschwindigkeit der Luftfahrzeuge bestimmt ist, bleibt variabel, während *Haley* und *Karman* konkret den Übergang des „Luftfliegens" in „Raumfliegen" auf Grund der verschieden auf den fliegenden Körper wirkenden Kräfte, wie Auftrieb und Zentrifugalkraft, als die logische Voraussetzung für die Begründung der Souveränitätsgrenze bestimmen. Damit ist noch nicht gesagt, daß Luftfahrzeuge — ganz sicher aber niemals Ballone — diese Höhe erreichen werden.

Gegen die Erstreckung eines „contiguous space" in den Weltraum sprechen die gegebenen Tatsachen. Das ganze Weltall, und somit auch unser Sonnensystem, ist fortlaufend in Bewegung. Innerhalb dieses Bewegungsvorganges zieht unsere Erde — sich selbst drehend — auf einer bestimmten Bahn. Der Raum über der Lufthülle der Erde ist daher nicht definierbar. Die Erstreckung vertikaler Grenzen von der Erde in den Weltraum dürfte schon aus diesem Grunde ausgeschlossen sein. Wenn schon die Beobachtung von rechtserheblichen Vorgängen, wie beispielsweise Grenzverletzungen, in Höhen unter 100 Kilometer auf die größten technischen Schwierigkeiten stößt, so trifft dies natürlich in einem ganz besonderen Maße für den Weltraum außerhalb der Lufthülle zu.

Die Tatsachen, die die enge Verbindung des Luftraumes mit der Erde als naturgesetzmäßig erscheinen lassen, treffen auf das luftleere Weltraumgebiet nicht mehr zu. Nur der mit Luft angefüllte Raum steht mit dem Leben auf der Erdoberfläche in so zwangsläufiger Verbindung, daß er als ihr zugehörig betrachtet werden muß. Dagegen kann man nicht behaupten, daß eine solche Zusammengehörigkeit zwischen dem Weltall und den nach unserer Denkweise darunterliegenden Erd- und Seeoberflächen besteht. Der Weltraum kann somit nicht als integrierender Bestandteil eines Staatsgebietes angesehen werden.

Es mag an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß nach allgemeiner Rechtsauffassung zur Ausübung der Staatsgewalt eines Staates zwei Voraussetzungen erforderlich sind: Es muß sich um einen Raum mit bestimmbaren, wenn auch nicht sichtbaren Grenzen handeln. Und es muß die Möglichkeit der Ausübung einer *effektiven Herrschaftsgewalt* bestehen[23]. In Abwandlung der früher — auch von *Fauchille* — vertretenen Auffassung ist es für die Ausübung der Staatsgewalt zwar nicht erforderlich, daß eine tatsächliche, sachenrechtliche Besitzergreifung stattgefunden hat oder daß die staatliche Herrschaft ständig gegenwärtig sein muß. Auch ist es nicht erforderlich, daß die Staaten jeder mißliebigen Einwirkung in dem in Betracht kommenden Gebiet sofort an Ort und Stelle entgegentreten müssen. Eine Beherrschungs*möglichkeit* muß aber zumindest gegeben sein. Offensichtlich ist diese jedoch von unserer Erde aus im Weltraum noch nicht dadurch bewiesen, daß Raketen und Erdsatelliten in den Weltraum gesandt werden können.

Somit ergibt sich aus dem Dargelegten, daß eine Erstreckung der Staatsgewalt ebensowenig über die Erdatmosphäre hinaus möglich ist wie die Einrichtung eines „contiguous space" mit nur beschränkten Rechten eines Staates und daß folglich der Weltraum als freies Gebiet anzusehen ist, vergleichbar mit den Verhältnissen im Luftraum über dem offenen Meer und den staatenlosen Gebieten[24].

Wegen der genannten Schwierigkeiten, einen genauen Grenzverlauf zwischen dem Luftraum und dem darüber liegenden Weltraum zu bestimmen, ist es unerläßlich, daß eine solche Grenze in Zusammenarbeit zwischen Physikern und Juristen definiert wird. Es ist daher zu begrüßen, daß der Präsident der International Astronautical Federation, *Haley,* einen Ausschuß unter Vorsitz von Professor *Cooper,* bestehend aus vier Physikern und drei Juristen, berufen hat, um eine Bestimmung des Begriffes „Luftraum" auszuarbeiten und eine Regel zur Begrenzung der Geltung des Luftrechtes zu empfehlen. Haley hat diesem Ausschuß außerdem nahegelegt, mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen und dem Generalsekretär der International Civil Aviation Organization eng zusammenzuarbeiten.

Der Autor vertrat 1951/52, den damaligen physikalischen Erkenntnissen entsprechend, den Standpunkt, daß die Höhe von 300 Kilometer wegen der dort gerade noch meßbaren Gase sich als geeignet anbiete, um die erforderliche Grenzziehung vorzunehmen. Inzwischen haben verschiedene Gründe den Autor bewogen, diese Auffassung zu revidieren und sich der Haley-Karman-Theorie anzuschließen. Es erscheint einleuchtend, daß man bei der schwierigen Definition der verschiedenen Gasdichten in großen Höhen dem Argument, welches den tat-

sächlichen Übergang des Luftraumfluges in den Weltraumflug als Ausgangspunkt für eine Grenzbestimmung zwischen diesen beiden Räumen nimmt, vor allen anderen Möglichkeiten den Vorzug gibt. Bestärkt wurde diese Auffassung durch neue Forschungsergebnisse mit Hilfe der Erdsatelliten, wonach in weitaus größeren Höhen, als bisher bekannt war, neue Gasdichten vorgefunden wurden, die die Definition einer gewünschten rechtlichen Grenzbestimmung zwischen Luft- und Weltraum nach Gasdichten sicherlich noch problematischer gestalten würden. Ein weiterer Grund der Abwendung des Autors von seinem früheren Standpunkt liegt in der Tatsache, daß Satelliten bereits unangefochten in einer Höhe von 200 Kilometer — der Mindesthöhe von Sputnik I — unsere Erde umkreisen, also ein Aufrechterhalten der früheren Auffassung, die Grenzhöhe in etwa 300 Kilometer verlaufen zu lassen, schon aus diesem Grunde nicht mehr gerechtfertigt wäre.

RECHTSPROBLEME IM WELTRAUM

Die Schlußfolgerung, daß die Souveränität und Gerichtsbarkeit der Staaten unserer Erde eine gemeinsame Grenze besitzen, berechtigt zu der Frage nach den Verhältnissen außerhalb dieser Grenze, also im Weltraum.

Eine Fülle neuer Probleme ergibt sich aus dieser Fragestellung. Nicht um sie zu beantworten, sondern um anzudeuten, welch unermeßlicher Diskussionsstoff hier verborgen liegt, sollen ein paar Fragen als Beispiele dienen. Wem gehören Gebiete auf anderen Himmelskörpern, falls es gelingt, dort zu landen? Gehören die gesamten Körper demjenigen, der sie als erster berührt oder sie durch unbemannte Raketen berühren läßt? Was ist überhaupt eine Landung auf einem Himmelskörper: eine Okkupation, eine Kolonisation oder etwa eine neue Staatsgründung? Welcher Rechtszustand tritt ein, wenn der fremde Himmelskörper durch ein international gemischtes Expeditionskorps betreten wird[25]?

Eine weitere wichtige Frage stellt die Kontaktnahme zu anderen, eventuell im Weltraum existierenden Lebewesen dar. Diese Frage herauszugreifen und näher zu beleuchten, scheint deswegen berechtigt, weil das Verhalten des Menschen im Weltraum von fundamentaler Bedeutung für die Beantwortung der Frage nach den Verhältnissen jenseits der Staatshoheit ist.

Nach *Haleys* Ueberzeugung darf ein Weltraumfahrzeug nicht ohne weiteres dort landen, wo Lebewesen zu erwarten sind[26]. In jedem Fall soll versucht werden, vor einer Landung mit letzteren in Verbindung zu treten, um eventuell ihre Zustimmung zu der Landung zu erwirken. Er bemerkt hierzu, daß selbst einige seiner Freunde diesen Versuch für genauso sinnlos hielten wie den, zu einer Amöbe Kontakt aufzunehmen.

Der tiefere Ernst in Haleys Forderung ist indessen nicht zu verkennen. Es geht hier um mehr als nur um ein Prinzip. Zu leicht setzt man sich über Dinge hinweg, ohne nachgedacht zu haben, mit welchem Recht man sie eigentlich tat. Aus der Vergangenheit wissen wir, wie schnell Begriffe im Verhalten von Mensch zu Mensch verschwimmen oder sogar ganz verschwinden können. Noch heute erleben wir Prozesse mit Menschen, die eine Unzahl anderer Menschen umbrach-

ten, ohne jemals Reue empfunden zu haben, und im Gegenteil der Auffassung sind, im vollen Recht gehandelt zu haben. Deshalb ist Haleys Forderung auch so zu verstehen, daß der Mensch, je weiter er sich von der Erde entfernt, das Prinzip der gegenseitigen Achtung und Rücksichtnahme, insbesondere gegenüber fremden Lebewesen, erst recht hochhalten soll.

Mit diesen Ueberlegungen kommt unwillkürlich der Gedanke, ob nicht die Abenteuer zukünftiger Weltraumfahrer denen Columbus' ähneln und die Verhältnisse im freien Weltraum mit den Verhältnissen im freien Meer vergleichbar sein werden. Den Weltraum analog dem freien Meer zu behandeln, ist jedoch deswegen gefährlich, weil die Geschehnisse auf dem Meer nur horizontal, also von der Seite und daher nur indirekt, auf einen Staat wirken, während Ereignisse im Weltraum vertikal, also über ihm und somit direkt auf ihn wirken können. Andererseits bieten sich einige Vergleichsmöglichkeiten aus der völkerrechtlichen Praxis des offenen Meeres, die bei vernünftiger Anwendung auch brauchbare Unterlagen für entsprechende Handhabung im Weltraum darstellen. Hierzu gehören beispielsweise die in bezug auf die Schiffahrt der Staaten untereinander geübten Gepflogenheiten, wie das Flaggenrecht, die Konventionen über die Verhinderung von Seuchen, gegenseitige Hilfeleistung usw. Ferner ähneln sich die rechtlichen Konsequenzen, die sich für den Schiffskapitän und den Raumfahrzeugkapitän (Satellitenkommandanten) daraus ergeben, daß das Hoheitsgebiet eines Staates sowohl horizontal als auch vertikal begrenzt ist. So werden der Kapitän eines Raumfahrzeugs und der Kommandant eines Satelliten im Weltraumgebiet nicht legibus solutus sein, sondern auch auf Grund des allgemein anerkannten völkerrechtlichen und einzelstaatlichen Grundsatzes der *Verkehrssicherungspflicht* im Weltraum sich so zu verhalten haben, daß sie anderen Personen, Lebewesen oder Sachen keinen Schaden zufügen.

DIE NOTWENDIGKEIT INTERNATIONALER VEREINBARUNGEN

Schließlich kommen wir zu der Feststellung, daß es für uns, im Sinne des Wortes, keine „Grenze" zum Weltall gibt; daß wir aber aus den gezeigten Gründen gezwungen sind, sie in Form einer gedachten Grenzlinie durch eine internationale Konvention zu bestimmen, und daß hierfür der Haley-Karman-Vorschlag schon einen Weg zeigt.

Bis zum Zustandekommen einer solchen Konvention, die alle Fragen im Zusammenhang mit den Rechtsproblemen im Weltraum und zwischen diesem und dem Luftraum regeln muß, wird man jedenfalls weitgehend auf die moralischen Verpflichtungen des Menschen allein angewiesen sein. Sie hören nicht dort auf zu bestehen, wo die Grenzen unserer Staatshoheit enden, vielmehr folgen sie ihm überall dorthin, wohin der Mensch zu kommen vermag[27].

Die Frage der oberen Souveränitätsgrenze hat jedoch nicht nur einen technischen und einen moralischen, sondern auch einen bedeutungsvollen politischen Aspekt. Er geht vor allem die neutralen Staaten an und würde auch Deutschland betreffen, falls es im Rahmen internationaler Sicherheitsvereinbarungen gezwungen wäre, seiner Neutralisierung zuzustimmen oder auch nur auf weittragende Waffen zu verzichten: Was würde geschehen, wenn über einen neutralen oder

in seinen Verteidigungsmitteln beschränkten Staat weitreichende Raketen einer fremden Macht in einer Höhe hinwegfliegen, die noch zu seinem Souveränitätsbereich gehört, in die seine eigenen Abwehrwaffen jedoch nicht hinaufreichen? Würde der durch diese Raketen angegriffene Staat dann die Neutralität des überflogenen Staates noch anerkennen? Diese Frage scheint dazu angetan, nochmals Ueberlegungen darüber anzustellen, daß gerade im Interesse der neutralen Staaten die Souveränitätsgrenze in nicht allzu großen Höhen verlaufen sollte.

Dieser Vorschlag wird hier bewußt in Gegenüberstellung zu der von *Cooper* angeregten Errichtung eines „contiguous space“ gebracht; denn die neutralen Staaten sollten zumindest die Möglichkeit besitzen, ihre Neutralität zu verteidigen. Ein „contiguous space“ über die von *Haley* und *Karman* vorgeschlagene Souveränitätsgrenze hinaus müßte in jedem Falle nach dem heutigen Stand der Technik den kleineren neutralen Staaten eher zum Nachteil gereichen, da sie hierdurch einen Raum über ihren Staatsgebieten zu verteidigen hätten, der in seinen höchsten Höhen meist nur für Waffen der Großmächte erreichbar ist. Hingegen kann kein Neutralitätsbruch vorliegen, wenn fremde Raketen oberhalb der Souveränitätsgrenze über einen neutralen Staat hinwegfliegen[28].

Man braucht kein Anhänger einer Neutralitätspolitik zu sein, um feststellen zu müssen, daß selbst die Begrenzung eines Raumes in die Vertikale für einen neutralen Staat sinnlos wäre, wenn dieser Raum nicht mit allen zu Gebote stehenden Waffen verteidigt werden kann. Wie sonst könnte ein neutrales Land seinen Raum gegen fliegende Projektile, gleich aus welcher Richtung sie kommen, verteidigen[29]?

Als Fazit scheint es in jedem Falle sinnvoll, den Abschluß einer Weltraumrechtskonvention mit der Vereinbarung über eine allgemeine, kontrollierte Abrüstung auf der ganzen Welt Hand in Hand gehen zu lassen. Hierfür bieten sich die Vereinten Nationen als die geeignete Organisation an, um Entschlüsse von solch weittragender Bedeutung zu fassen und ihnen Kraft zu verleihen. Wie dornenreich ein Weg zu solchen Vereinbarungen aber zu sein scheint, zeigt der nachfolgende Bericht über die bisherigen Bemühungen um eine internationale Kontrolle des Weltraums.

ANMERKUNGEN

[1]) Vgl. Prof. John Cobb *Cooper* (Vorsitzender des Ausschusses der „Internationalen Astronautischen Föderation“ zur Ausarbeitung eines Berichtes über die Ausdehnung des Luftraumes und die sich daraus ergebenden Rechtsprobleme, ehemaliger Direktor des Instituts für Luftrecht an der McGuill University in Montreal): „High Altitude and National Sovereignty“; deutsche Uebersetzung: „Der Flug in großen Höhen und die nationale Staatsgewalt“ in: *Zeitschrift für Luftrecht* (fortan zit. *ZLR*), 1952, S. 237 ff.; *Mandl*, „Das Weltraumrecht“, Berlin 1932; A. *Meyer* (Direktor des Instituts für Luftrecht an der Universität Köln, Mitglied des obengenannten Ausschusses): Vortrag „Rechtliche Probleme des Weltraumflugs“, gehalten auf dem 3. Internationalen Astronautischen Kongreß in Stuttgart am 5. September 1952, abgedruckt in *ZLR*, 1953, S. 31 ff.; Oscar *Schachter*, „Legal Aspects of Space Travel“ in: *Journal of the British Interplanetary Society*, 14, 1952; John C. *Hogan*, „A Guide to the Study of Space Law“ (hier werden über 200 Autoren angeführt, die sich mit rechtlichen Problemen zwischen Erde und Weltraum befassen).

[2]) Vgl. „Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats“ in: *Revue Générale de Droit International Public* (fortan zit.: *RGDIP*), Bd. 8 (1901), S. 414 ff.; vgl. hierzu auch A. *Meyer*, „Freiheit der Luft als Rechtsproblem“, Zürich 1944, S. 37 ff., 68 ff.

3) Hugo *de Groot*, „Mare liberum seu de jure quod Batavis competit ad Indicana Commercia", 1609.

4) Vgl. *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1902, S. 32.

5) Vgl. *Fauchille*, „Traité de Droit International Public" (fortan zit.: „Traité"), Paris, Band I/2, 1925, S. 586, 588.

6) Vgl. *Fauchille*, „Traité", Band I/2, 1925, S. 604.

7) Vgl. *Mérignhac* in *RGDIP*, 1914, 21. Band, S. 205 ff.

8) Vgl. A. *Meyer*, „Die Erschließung des Luftraumes in ihren rechtlichen Folgen", Frankfurt a. M. 1908; A. *Meyer*, „Freiheit der Luft als Rechtsproblem", Zürich 1944; *Schade*, „Wesen und Umfang des Staatsgebietes" (Internationalrechtliche Abhandlungen Nr. 23), Berlin 1934; *De Visscher*, „Le régime juridique de l'espace atmosphérique et la question de la nationalité des aéronefs" in: *Zeitschrift für das gesamte Luftrecht*, Band II, 1928; etwas abweichend *Haupt*, „Der Luftraum" (Abhandlungen der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Königsberg), Heft 1, Breslau 1931, S. 81 (vertritt die Auffassung, daß die staatliche Herrschaft so weit reiche, wie das „Interesse" des Staates es erfordere). *Zitelmann*, „Luftschiffahrtsrecht", Sonderdruck aus der *Zeitschrift für internationales Privat- und öffentliches Recht* von Niemeyer, 1910, S. 23, führt aus: „Jeder Staat hat an dem Luftraum über seinem Land- und Wassergebiet vollkommene staatliche Hoheit bis in jede beliebige Höhe hinauf." Er fügt jedoch hinzu, man dürfe nicht versuchen, diesen Gedanken dadurch ins Lächerliche zu ziehen, daß man sage, also reiche die Hoheit des Staates bis zu den Sternen hinauf, ins Unendliche hinein. Der Jurist kümmere sich nur um Dinge, die praktische Bedeutung haben könnten. Soweit menschliche Betätigung in der Luft überhaupt nicht möglich sei, bestehe auch kein Anlaß, die Herrschaftsfrage zu stellen und zu beantworten; soweit sie aber jetzt oder in Zukunft erfolgen könne, gleichgültig in welcher Höhe, müsse auch die Herrschaft des Staates als vorhanden anerkannt werden. Offenbar bezeichnet Zitelmann den gesamten vertikalen Raum als Luftraum; oder er ging bei der vorstehenden Formulierung von der Vorstellung aus, daß es unmöglich sei, die Lufthülle der Erde zu verlassen.

9) Wernher *von Braun*, „Das Marsprojekt", Sonderheft der Zeitschrift *Weltraumfahrt*, Frankfurt a. M. 1952.

10) Vgl. Welf Heinrich *Prinz von Hannover*, „Luftrecht und Weltraum", Dissertation, Hannover 1953, S. 33 ff.

11) Vgl. ebenda, S. 71.

12) Vgl. W. H. *Prinz von Hannover*, a. a. O., S. 34 u. 36 und die dort unter der Note 124 angeführten Autoren; ferner auch *Lyklama à Nijeholt*, „Air Sovereignty", Den Haag 1910 (dort heißt es auf S. 46: „Die Staatsgewalt reicht ebenso hoch, wie das Interesse des Staates reichen kann, dessen Möglichkeit erst an den äußeren Grenzen des Luftraumes endet ... Der Luftraum ist grundsätzlicher Bestandteil des staatlichen Hoheitsgebietes. Der Staat hat also die volle Lufthoheit bis zu einer unbegrenzten Höhe. Diese kann nur durch Vertrag beseitigt oder beschränkt werden."). *Schönborn*, „Recueil des Cours de l'Académie de Droit International", 1929, Tome V, vertritt die Auffassung, „... daß die äußerste Grenze (der Staatssouveränität) scheinbar am Ende der Erdatmosphäre zu finden sei". *Mandl*, „Das Weltraumrecht", a. a. O., S. 31, stellt fest: „Die völkerrechtliche Bejahung der Souveränität betrifft nur die Zone der Luft, die Atmosphäre (l'espace atmosphérique)."

13) Vgl. „Major Aspects of the Problems of Outer Space" in: *The Department of State Bulletin*, Vol. XXXVIII, Nr. 989, 1958.

14) Entnommen aus „Where does Space Begin?" in: *The Journal of Aviation Medicine*, Vol. 22, Nr. 5, 1951.

15) Rechtsanwalt in Washington, Begründer der ersten amerikanischen Raketenfabrik „Aerojet", Publizist vieler das Recht zwischen Erde und Weltraum betreffender Schriften (siehe Literaturverzeichnis).

16) Vgl. E. *Sänger* (Leiter des Instituts für Physik der Strahlantriebe e. V. in Stuttgart): „Die Raumfahrt und die Erschließung fremder Welten", Sonderdruck „Wie leben wir morgen?", Süddeutscher Rundfunk, Stuttgart, S. 145.

17) Vgl. *Cooper*, „Flugraum und Satelliten", Vortrag, gehalten am 27. November 1957 vor der britischen Sektion der International Law Association, London, abgedruckt in: *ZLR*, 1958, Heft 2, S. 183 ff.

18) Rede vor der Jahrestagung der „American Society of International Law" am 26. April 1956: „Legal Problems of Upper Space", deutsche Uebersetzung: „Rechtliche Probleme des Weltraums" in: *ZLR*, 1956, S. 178 ff.

19) Brief an *The Times*, 2. September 1957.

20) Major *Simons* von der US Air Force stieg am 19. August 1957 mit einem Luftballon auf eine Höhe von 32 km.

21) Ein amerikanisches kombiniertes Raketen- und Rückstoßflugzeug (bekannt als X-2) soll nichtamtlichen Berichten zufolge eine Höhe von 40 km erreicht haben.

22) Aehnliche Auffassungen vertritt A. *Meyer* in seinem auf der 50. Jahrestagung der American Society of International Law gehaltenen Vortrag „Bemerkungen zu dem Vortrag von Professor Cooper" (vgl. Anm. 18); vgl. auch A. *Meyer*, „Kritische Bemerkungen zu neuen Erörterungen über die Rechtsprobleme des Weltraumes" in: *ZLR*, Sonderdruck.

23) Vgl. *von Liszt-Fleischmann*, „Das Völkerrecht", 12. Auflage, Berlin 1925, S. 159 f.; W. H. *Prinz von Hannover*, „Luftrecht und Weltraum", a. a. O., S. 39 f.; A. *Meyer*, „Freiheit der Luft als Rechtsproblem", a. a. O., S. 79 ff. Der Begriff der Effektivität ist sehr umstritten. Die Erörterung des Problems der Effektivität bei der Ausübung der Herrschaftsgewalt würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen. Das Wort „effektiv" fand trotzdem Anwendung, da es hier genügt, unter diesem Wort das zu verstehen, was sich ein Laie darunter vorstellen kann. Vgl. hierzu insbesondere H. B. *Jacobini*, „Effective Control as Related to the Extension of Sovereignty in Space" in: *Journal of Public Law* (Emory University, Atlanta), Vol. 7, 1958, Nr. 1.

24) Vgl. W. H. *Prinz von Hannover*, „Luftrecht und Weltraum", a. a. O., S. 62; ebenso auch A. *Meyer*, Vortrag, „Rechtliche Probleme des Weltraumfluges", a. a. O.

25) Weitere Fragen vgl. insbesondere John C. *Hogan*, „A Guide to the Study of Space Law", a. a. O.

26) Vgl. *Haley*, „The Present Day Developments in Space Law and the Beginnings of Meta-Law", Vortrag vor der XI. Jahresversammlung der „American Rocket Society", New York, 26.—29. November 1956.

27) Vgl. *Haley*, „Space Law and Meta-Law — A Synoptic View", Vortrag auf dem VII. Internationalen Astronautischen Kongreß. Rom, 17.—22. September 1956, deutsche Uebersetzung: „Weltraumrecht und Recht außerhalb der Erde — Eine Uebersicht" in: *ZLR*, 1957, S. 59 ff. Dort findet sich eine Sammlung von Zitaten.

28) Vgl. Brief von Neville March *Hunnings* an *The Times*, 6. September 1957: „Wo die Staatsgewalt eines neutralen Staates aufhört, enden auch die Neutralitätsregeln."

29) Die Schweiz hat, diese Situation erkennend, den logischen Schluß gezogen, die schweizerischen Streitkräfte mit hochtragenden Raketen und nuklearen Waffen auszurüsten. Dieser Beschluß wurde auch in Entschließungen der Sozialdemokraten und Gewerkschaften befürwortet.

Anhang

Schrifttumsverzeichnis

Achtnich, „Luftfahrt und Völkerrecht in Friedenszeit", Dissertation, Heidelberg 1950.

Annuaire de l'Institut de Droit International, 1902.

von Braun, „Das Marsprojekt", Sonderheft der Zeitschrift *Weltraumfahrt*, Frankfurt a. M., 1952.

Cooper, „High Altitude and National Sovereignty" in *International and Comparative Law Quarterly*, 1951, S. 411. Deutsch in: *Zeitschrift für Luftrecht*, 1952, S. 237 ff.

Cooper, „Legal Problems of Upper Space" (Vortrag, Washington, 26. 4. 1956) in: *Proceedings of the American Society of International Law*, S. 85 ff. Deutsch in: *Zeitschrift für Luftrecht*, 1956, S. 178 ff.

Cooper, „Flight Space and Satellites" (Vortrag, London, 27. 11. 1957) in: *The International and Comparative Law Quarterly*, 1958, S. 82 ff.

Daus, „Die Luftschiffahrt in staats- und völkerrechtlicher Hinsicht", Erlangen 1908.

Department of Space Medicine, „Where Does Space Begin?" in: *The Journal of Aviation Medicine*, Vol. 22, Nr. 5, Oktober 1951.

Fauchille, „Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats" in: *Revue Générale de Droit International Public*, Band 8, 1901.

Fauchille, „Traité de Droit International Public", Paris, Band 12, 1925.

Goedhuis, „The Limitation of Air Sovereignty", Report to the International Law Association at its Dubrovnik Session, 1956.

de Groot, „Mare liberum seu de jure quod Batavis competit ad Indicana commercia", 1609.

Haley, „Space Law and Metalaw — A Synoptic View" (Bericht, vorgelegt dem VII. Internationalen Astronautischen Kongreß, Rom, 17.—22. 9. 1956); Deutsch in: *Zeitschrift für Luftrecht*, 1957, S. 59 ff.

Haley, „The Present Day Developments in Space Law and the Beginning of Metalaw" (Bericht, vorgelegt der 11. Jahresversammlung der American Rocket Society, New York, 26.—29. 11. 1956).

Haley, „Space Law and Metalaw — Jurisdiction Defined" (Bericht, vorgelegt der Frühjahrsversammlung der American Rocket Society, Washington, 3.—6. 4. 1957).

Haley, „The Development of Jurisdictional Concepts“ (Bericht, vorgelegt der VIII. Jahresversammlung der Internationalen Astronautischen Föderation, Barcelona, 6.—12. 10. 1957); Deutsch: „Die Entwicklung der Rechtsbegriffe im Weltraumrecht“, Sonderdruck.

Welf Heinrich Prinz von *Hannover,* „Luftrecht und Weltraum“, Dissertation, Göttingen 1953.

Haupt, „Der Luftraum“, Abhandlungen der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Königsberg, Heft 1, Breslau 1931.

Hogan, „A Guide to the Study of Space Law“, Santa Monica, Frühjahr 1958.

Hunnings, Brief an die *Times* vom 6. September 1957.

Jacobini, „Effective Control as Related to the Extension of Sovereignty in Space“ in: *Journal of Public Law,* Emory University, Atlanta, 1958, Vol. 7, Nr. 1.

W. *Jellinek,* „Verwaltungsrecht“, 1948, 3. Auflage.

von Liszt-Fleischmann, „Das Völkerrecht“, 12. Auflage, Berlin 1925.

Jenks, „International Law and Activities in Space“ in: *International and Comparative Law Quarterly,* 1956, S. 99 ff.

Kroell, „Einem Weltraumrecht entgegen“ in: *Zeitschrift für Luftrecht,* 1952, S. 246 ff.

Lyklama à Nijeholt, „Air Sovereignty“, Den Haag 1910.

McDougal and *Lipson,* „Perspectives for A Law of Outer Space“ in: *American Journal of International Law,* 1958, S. 407 ff.

„Major Aspects of the Problem of Outer Space“, Statement by Loftus *Becker* before the Special Senate Committee on Space and Astronautics, in: *The Department of State Bulletin,* Vol. XXXVIII, Nr. 989, 9. Juni 1958.

Mandl, „Das Weltraumrecht“, Berlin 1932.

Mérignhac, „Le domaine aérien privé et public“ in: *Revue Générale de Droit International Public,* Band 21, 1914, S. 205 ff.

A. *Meyer,* „Die Erschließung des Luftraums in ihren rechtlichen Folgen“, Frankfurt a. M. 1908.

A. *Meyer,* „Rechtliche Probleme des Weltraumfluges“ (Vortrag, Stuttgart, 5. 9. 1952) in: *Zeitschrift für Luftrecht,* 1953, S. 31 ff.

A. *Meyer,* „Bemerkungen zu dem Vortrag von Prof. Cooper ‚Legal Problems of Upper Space‘“ (a. a. O.); Deutsch in: *Zeitschrift für Luftrecht,* 1956, S. 180 ff.

Niemeyers Zeitschrift für Internationales Recht, 1926, Band 36.

Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1929, Band V.

Sänger, „Die Raumfahrt und die Erschließung fremder Welten“, Sonderdruck „Wie leben wir morgen“, Süddeutscher Rundfunk, Stuttgart.

Schachter, „Legal Aspects of Space Travel“, 11th *Journal of the British Interplanetary Society,* 14 (1952).

Schade, „Wesen und Umfang des Staatsgebietes“, Internationalrechtliche Abhandlungen, Nr. 23, Berlin 1934.

Schönborn in: Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, 1929, Band V.

„Space Law, A Symposium“, Special Committee on Space and Astronautics, United States Senate, December 31, 1958; Washington 1959 (Sammlung von Aufsätzen und Dokumenten).

de Visscher, „Le régime juridique de l'espace atmosphérique et la question de la nationalité des aéronefs“ in: *Zeitschrift für das gesamte Luftrecht,* Band II, 1928.

Zitelmann, „Luftschiffahrtsrecht“, Sonderdruck aus der *Zeitschrift für internationales Privat- und öffentliches Recht* von Niemeyer, 1910.

Die Bemühungen um eine internationale Weltraum-Konvention (1957-1958)

Die Weltraumprojekte als Abrüstungsproblem

Die ersten Bemühungen um eine friedliche Zusammenarbeit im Weltraum gehen auf die Zeit der Vorbereitung des Internationalen Geophysikalischen Jahres zurück. Wissenschaftler der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion vereinbarten anläßlich einer Tagung des Vorbereitenden Ausschusses für das Geophysikalische Jahr im September 1956 in Barcelona eine Zusammenarbeit hinsichtlich der technischen Einrichtungen zur Beobachtung von künstlichen Erdsatelliten, die im Verlauf des Geophysikalischen Jahres von beiden Ländern gestartet werden sollten[1]. Die streng wissenschaftliche Zielsetzung der im Rahmen des Internationalen Geophysikalischen Jahres geplanten Weltraumforschung konnte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die zum Start von Erdsatelliten benötigten Raketen von großer Schubkraft — und möglicherweise auch die Satelliten selbst — auch zu militärischen Zwecken verwendet werden können. Der Ruf nach einer Kontrolle von Objekten, die den Bereich der Erdatmosphäre verlassen, wurde darum schon im Herbst 1956 von der „Federation of American Scientists" erhoben, die eine Einbeziehung dieses Problems in die internationale Diskussion um die Abrüstung vorschlug.

Die amerikanische Regierung griff diesen Vorschlag auf: Als Präsident *Eisenhower* in seiner Botschaft über die Lage der Nation am 10. Januar 1957 auf das Abrüstungsproblem zu sprechen kam, erklärte er u. a.:

„Wir sind bereit, jedes verläßliche Abkommen abzuschließen, das . . . die gegenseitige Kontrolle der Entwicklung von Weltraum-Raketen und -Satelliten . . . ermöglichen würde[2]."

Wenige Tage danach, am 14. Januar, erklärte der amerikanische Chefdelegierte bei den Vereinten Nationen, Henry Cabot *Lodge*, in der Abrüstungsdebatte des Politischen Ausschusses der Vollversammlung der Vereinten Nationen:

„Wenn dieses Vordringen ins Unbekannte ein Segen und nicht ein Fluch werden soll, dann müssen die Anstrengungen aller Nationen auf diesem Gebiet in den Wirkungskreis eines verläßlichen Rüstungskontrollsystems einbezogen werden. Die Vereinigten Staaten schlagen vor, daß als erster Schritt auf dem Wege zur Gewährleistung einer ausschließlich friedlichen und wissenschaftlichen Zielsetzung künftiger Entwicklungen im Weltraum die Versuche mit solchen Objekten unter internationale Kontrolle und Zusammenarbeit gebracht werden sollten[3]."

Der sowjetische Vertreter, Wassilij W. *Kusnezow*, antwortete darauf, der Kern des Problems sei nicht die Kontrolle von Raketen, sondern das Verbot der atomaren Sprengköpfe, mit denen sie ausgerüstet werden können, sowie die Auflösung der Stützpunkte, von denen sie abgeschossen werden können[4]. Die Vollversammlung nahm die Vorschläge der Vereinigten Staaten vom 14. Januar in die Liste derjenigen Abrüstungsvorschläge

---

[1]) *The New York Times*, International Edition, Nr. 36 030, 16. September 1956.

[2]) *The New York Times*, International Edition, Nr. 36 147, 11. Januar 1957. Die Auslassungen betreffen andere Punkte des Abrüstungsprogramms.

[3]) *The Department of State Bulletin*, 11. Februar 1957, S. 231.

[4]) General Assembly, Official Records, 11th Session, First Committee, 828. Sitzung, 25. 1. 1957.

auf, die sie in ihrer Resolution 1011 (XI) der Abrüstungskommission und ihrem Unterausschuß zur weiterer Erörterung anempfahl.

In dem Vorschlag für eine internationale Abrüstungskonvention, den die Vertreter der Westmächte am 29. August 1957 in London dem Unterausschuß der Abrüstungskommission vorlegten, war die Kontrolle von Weltraumflugkörpern als Punkt VI enthalten:

„Die Vertragsstaaten vereinbaren, innerhalb von drei Monaten nach dem Inkrafttreten der Konvention bei der Schaffung eines technischen Ausschusses zusammenzuarbeiten, der die Ausarbeitung eines Inspektionssystems prüfen soll, das gewährleisten könnte, daß der Abschuß von Weltraumflugkörpern ausschließlich zu friedlichen und wissenschaftlichen Zwecken erfolgt[5].“

Der westliche Abrüstungsvorschlag, dessen einzelne Punkte ausdrücklich als nicht voneinander trennbar bezeichnet worden waren, wurde in seiner Gesamtheit von der Sowjetunion abgelehnt.

Die ersten Erdsatelliten

Der Start des ersten künstlichen Erdsatelliten in der Sowjetunion am 4. Oktober 1957 gab dem Problem neue Aktualität. Der Chefkorrespondent der *New York Times,* James *Reston,* fragte *Chruschtschow* in einem Interview am 8. Oktober, ob er eine Kontrolle der ausschließlich friedlichen Verwendung von interplanetaren Objekten für möglich halte. Chruschtschow antwortete:

„Wenn wir es verstehen, ein Abkommen in den Abrüstungsfragen zu erreichen — und dazu ist die Hauptsache, daß unsere beiden Länder sich verständigen —, wenn wir uns von den edlen Bestrebungen, den Frieden zu festigen, leiten lassen, so ist es durchaus möglich, eine solche Lage zu gewährleisten, bei der diese Mittel ausschließlich friedlichen Zwecken dienen werden[6].“

Es kann als Zeichen für die Größe des Schocks, den der Start des „Sputnik“ in den Vereinigten Staaten verursachte, angesehen werden, daß diese Aeußerung Chruschtschows von der amerikanischen Regierung sofort aufgegriffen wurde und daß sie überdies die Bereitschaft andeutete, das Problem der Kontrolle von Weltraumflugkörpern aus dem sechs Wochen vorher in London vorgelegten „Abrüstungspaket“ herauszunehmen und vordringlich zu behandeln. Noch an dem Tage, an dem das Interview Chruschtschows mit Reston bekannt wurde, veröffentlichte das State Department eine Erklärung, in der zunächst darauf hingewiesen wurde, daß eine Untersuchung des Problems der Kontrolle von Weltraumflugkörpern in dem Londoner Abrüstungsplan vorgeschlagen worden sei und daß diese Untersuchung auf multilateraler Grundlage und nicht zweiseitig von der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten vorgenommen werden müsse; dann aber hieß es in der Erklärung:

„. . . falls die Verbündeten der Vereinigten Staaten damit einverstanden sind, könnte eine solche Untersuchung begonnen werden, ohne darauf zu warten, daß die anderen wesentlichen Punkte der Vorschläge zu Ende behandelt sind[7].“

Am 9. Oktober erklärte ein Sprecher des britischen Außenministeriums, daß der britische Standpunkt damit übereinstimme[8].

Am 10. Oktober begann auf der 12. Tagung der Vollversammlung der Vereinten Nationen die Abrüstungsdebatte im Politischen Ausschuß. Henry Cabot *Lodge,* der die

---

5) Disarmament Commission, Fifth Report of the Sub-Committee of the DC (DC/113), 11. 9. 1957: Annex 5: Canada, France, The United Kingdom and The United States: Working Paper: Proposals for Partial Measures of Disarmament (DC/SC. 1/66).

6) Deutscher Wortlaut des Interviews in Europa-Archiv 20—21/1957, S. 10 262 ff. (hier: S. 10 263).

7) *The New York Times,* International Edition, Nr. 36 418, 9. Oktober 1957.

8) *The New York Times,* International Edition, Nr. 36 419, 10. Oktober 1957.

Debatte eröffnete, erläuterte die Londoner Vorschläge der Westmächte, welche die Grundlage eines Resolutionsentwurfes bildeten, den 24 Staaten, darunter die vier westlichen Mitglieder des Abrüstungs-Unterausschusses, vorlegten. Zur Kontrolle der Weltraumflugkörper sagte Lodge u. a.:

„Wir haben ... vorgeschlagen, daß ein technischer Ausschuß eingesetzt wird, der ein Inspektionssystem ausarbeiten soll, das die Nutzung des Weltraums für ausschließlich friedliche und wissenschaftliche Zwecke sicherstellt. Im Falle einer allgemeinen Zustimmung zur Inangriffnahme dieser Untersuchung auf multilateraler Grundlage sind die Vereinigten Staaten bereit, sich dieser Initiative anzuschließen, ohne den Abschluß der Verhandlungen über die anderen wichtigen Vorschläge abzuwarten[9]."

Der sowjetische Außenminister, Andrej A. *Gromyko*, lehnte in seiner Antwort den Londoner Plan erneut kategorisch ab und forderte überdies die Auflösung des Unterausschusses sowie die Erweiterung der Abrüstungskommission auf alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. In den Vorschlägen, die er namens der Sowjetunion zum Abrüstungsproblem vorlegte, war von einer Kontrolle der Erdsatelliten nicht die Rede. Chruschtschows Andeutungen vom 8. Oktober erwähnte Gromyko nicht. Die Ausführungen Gromykos wurden von westlichen Delegationen als die härteste Sprache bezeichnet, die von sowjetischen Vertretern in den Vereinten Nationen je geführt wurde. Die französische Zeitung *Le Monde* kennzeichnete den Eindruck der Gromyko-Rede folgendermaßen:

„Gromyko hat den ‚Sputnik' mit keinem Wort erwähnt, aber man hatte während seiner Rede den Eindruck, als kreise der Satellit um den Kommissionssaal, so wie er um die Erde kreist[10]."

Der Resolutionsentwurf der Westmächte wurde von der Vollversammlung am 14. November gegen die Stimmen des Sowjetblocks angenommen. Er erwähnte unter den Zielen der Abrüstung als Punkt f)

„die gemeinsame Ausarbeitung eines Inspektionssystems, mit dem sichergestellt werden kann, daß Weltraumflugkörper ausschließlich zu friedlichen und wissenschaftlichen Zwecken gestartet werden",

und empfahl dem Abrüstungs-Unterausschuß, seine Arbeiten so bald wie möglich wiederaufzunehmen[11]. Da aber gleichzeitig der sowjetische Antrag, die Abrüstungskommission auf alle UN-Mitglieder zu erweitern, abgelehnt wurde, kündigte die Sowjetunion an, daß sie in der Kommission und im Unterausschuß nicht mehr mitarbeiten werde. Damit wurde eine Einberufung des Unterausschusses sinnlos, und er ist seitdem nicht mehr zusammengetreten.

Das Thema wurde in dem sich anbahnenden Meinungsaustausch über die Einberufung einer „Gipfel"-Konferenz von Präsident *Eisenhower* wieder angeschnitten. In seinem Schreiben an Ministerpräsident Bulganin vom 12. Januar 1958 schlug er vor, „übereinzukommen, daß der Weltraum nur für friedliche Zwecke genutzt wird". Er erinnerte daran, daß die Vereinigten Staaten seinerzeit bereit gewesen seien, auf ihr Atomwaffenmonopol zu verzichten und diese Waffen einer internationalen Kontrolle zu unterstellen, daß dieses Angebot aber von der Sowjetunion abgelehnt worden sei. Dieses Mal gelte es, „rechtzeitig die richtige Wahl, die friedliche Entscheidung" zu treffen[12].

Chruschtschow antwortete mit Hohn und Spott. In einer Rede in Minsk am 22. Januar sagte er:

„Erlauben Sie: die Sowjetunion hat diese Raketen, und die Westmächte haben sie nicht. Jetzt möchte die Regierung der Vereinigten Staaten gerade diese eine Frage aus dem Gesamtproblem

[9]) *The Department of State Bulletin*, 28. Oktober 1957, S. 671.

[10]) *Le Monde*, Nr. 3956, 12. Oktober 1957.

[11]) Res. 1148 (XII). Deutscher Wortlaut in Europa-Archiv 24/1958, S. 11 294.

[12]) Deutscher Wortlaut in Europa-Archiv 3—4/1958, S. 10 542 ff. (hier: S. 10 545).

der Abrüstung herausgreifen ... Der Hintergedanke ist, daß sie etwas verbieten möchten, was sie selbst nicht haben, im übrigen aber weiterrüsten wollen. Nein, meine Herren, so geht das nicht[13]."

Chruschtschow sagte weiter, die Sowjetunion sei bereit, über eine Kontrolle von Raketen zu sprechen, wenn die Westmächte dem Verbot der Kernwaffen, der Einstellung der Kernwaffenversuche und der Auflösung der die Sowjetunion umgebenden militärischen Stützpunkte zustimmten. Die gleichen Bedingungen stellte Ministerpräsident *Bulganin* in seinem Antwortschreiben an Präsident Eisenhower vom 1. Februar[14].

An dem Tage, an dem Bulganins Schreiben abgesandt wurde, gelang den Vereinigten Staaten der Start ihres ersten künstlichen Erdsatelliten. Mit unverhohlener Genugtuung konnte Präsident *Eisenhower* nun in seinem Antwortschreiben an Bulganin vom 17. Februar darauf hinweisen, daß die „unpassende Feststellung" Chruschtschows inzwischen Lügen gestraft worden sei. Er wiederholte seinen Vorschlag vom 12. Januar[15].

Die sowjetischen Bedingungen

Das Memorandum vom 28. Februar, mit dem die Sowjetregierung Eisenhowers Brief beantwortete, ließ klar erkennen, welchen Preis die Sowjetunion für die Kontrolle der Weltraumgeschosse forderte. Die Sowjetregierung sprach ihre Bereitschaft aus, auf der Gipfelkonferenz auch das „Verbot der Benutzung des kosmischen Raumes zu militärischen Zwecken und die Liquidierung ausländischer Militärstützpunkte auf fremden Territorien" zu erörtern[16].

Am 15. März 1958 legte die Sowjetregierung in einer Pressekonferenz im sowjetischen Außenministerium folgenden Plan vor:

„Um die größtmögliche Sicherheit aller Staaten zu gewährleisten und die internationale Zusammenarbeit in der Erforschung des Weltraums zu friedlichen Zwecken zu fördern, schlägt die Sowjetregierung vor, ein umfassendes internationales Abkommen abzuschließen, das die folgenden Hauptpunkte enthält:

1. ein Verbot der Benutzung des Weltraums zu militärischen Zwecken und die Verpflichtung der Staaten, Raketen nur nach Vereinbarung in einem koordinierten internationalen Programm in den Weltraum zu schießen;
2. die Liquidierung militärischer Stützpunkte auf den Gebieten fremder Staaten, vor allem in Europa, dem Nahen und Mittleren Osten und Nordafrika;
3. die Errichtung einer angemessenen internationalen Kontrolle im Rahmen der Vereinten Nationen über die Erfüllung der Verpflichtungen gemäß Punkt 1 und 2;
4. die Schaffung einer Behörde der Vereinten Nationen für die internationale Zusammenarbeit in der Erforschung des Weltraums, die folgende Aufgaben hätte:
   a) ein koordiniertes internationales Programm für den Abschuß interkontinentaler und Weltraum-Raketen zum Zwecke der Erforschung des Weltraums auszuarbeiten und die Durchführung dieses Programms zu überwachen;
   b) die gegenwärtig im Rahmen des Internationalen Geophysikalischen Jahres unternommene Weltraumforschung auf permanenter Grundlage fortzusetzen;
   c) als Zentralstelle für die Sammlung, den gegenseitigen Austausch und die Verteilung von Informationen über die Weltraumforschung zu dienen;

---

13) *Prawda*, 26. Januar 1958; zit. nach: *The Current Digest of the Soviet Press*, Vol. X, Nr. 4, S. 20.

14) Deutscher Wortlaut in Europa-Archiv 5—6/1958, S. 10 593 ff. (hier: S. 10 596).

15) Deutscher Wortlaut ebenda, S. 10 597.

16) Deutscher Wortlaut in Europa-Archiv 7/1958, S. 10 651 ff. (hier: S. 10 652).

d) die nationalen Pläne für die wissenschaftliche Forschung im Weltraum zu koordinieren und umfassende Hilfe und Unterstützung zu ihrer Durchführung zu leisten[17]."

Die Sowjetregierung unterbreitete diesen Plan als Verhandlungsvorschlag für eine „Gipfel"-Konferenz und ersuchte gleichzeitig um die Aufnahme eines entsprechenden Punktes in die Tagesordnung der 13. Tagung der Vollversammlung der Vereinten Nationen.

Eine offizielle Reaktion der Vereinigten Staaten auf diese Vorschläge erfolgte nicht. Außenminister *Dulles* begrüßte am 18. März, daß die Sowjetunion auf das Drängen des Westens nach der Weltraumkontrolle endlich geantwortet habe, erklärte aber, die Sowjetunion versuche, zwei Fragen miteinander zu verbinden, die nichts miteinander zu tun haben[18]. In den im Mai 1958 während der Moskauer Botschafter-Besprechungen ausgetauschten Memoranden zur Tagesordnung einer „Gipfel"-Konferenz kehrten die beiderseitigen Vorschläge in unveränderter Form wieder[19]. Der Meinungsaustausch über eine „Gipfel"-Konferenz wurde jedoch nach dem 1. Juli von der Sowjetunion unterbrochen.

Trennung vom Abrüstungsproblem

In diesem Stadium schalteten sich verschiedentlich Autoritäten der Vereinten Nationen in die Diskussion ein. Generalsekretär Dag *Hammarskjöld* stellte in einer Rede in Miami am 19. Mai die Frage der Weltraumkontrolle in den größeren Zusammenhang des Rechts im Weltraum[20] und forderte die Nationen auf, den Weltraum ähnlich zu behandeln wie die Hohe See und auf territoriale Ansprüche dort zu verzichten[21]. Der Präsident der 12. Vollversammlung der Vereinten Nationen, Sir Leslie *Munro*, der sich in Reden und Aufsätzen mehrfach mit dem Problem befaßt hatte und dabei auch den Gedanken der Einberufung einer internationalen Konferenz über das Weltraumrecht — ähnlich der Seerechtskonferenz — in die Debatte geworfen hatte, hielt am 11. Juni eine Ansprache vor der Harvard Foundation for Advanced Study and Research, in der er sowohl auf die rechtlichen als auch auf die militärischen und wissenschaftlichen Aspekte der Weltraumfahrt einging. Ohne den engen Zusammenhang zwischen der Weltraumkontrolle und dem Abrüstungsproblem zu leugnen, schlug Sir Leslie vor, wenigstens im ersten Stadium den wissenschaftlichen und den militärischen Aspekt voneinander zu trennen und an die Zusammenarbeit im Rahmen des Internationalen Geophysikalischen Jahres anzuknüpfen. Daraus könne ein vorläufiges Abkommen entwickelt werden, das eine Inspektion der Abschußrampen von Erdsatelliten, den Austausch von Informationen über die technische Beschaffenheit der Satelliten und der Schubraketen sowie eventuell die Verifizierung dieser Angaben durch Inspektion der Satellitenkörper vorsehen könnte. An dem sowjetischen Vorschlag vom 15. März kritisierte Sir Leslie, daß er auf die Erreichung eines einseitigen Vorteils für die Sowjetunion abziele; jegliche Abrüstungsmaßnahme müsse aber unter dem obersten Gebot der Aufrechterhaltung des Rüstungsgleichgewichts stehen[22].

[17]) *Prawda*, 16. März 1958; zit. nach: *The Current Digest of the Soviet Press*, Vol. X, Nr. 11, S. 35.

[18]) *The New York Times*, International Edition, Nr. 36 579, 19. März 1958.

[19]) Punkt 5 des sowjetischen Memorandums vom 5. Mai 1958, Punkt 5 des Memorandums der Westmächte vom 28. Mai 1958; deutscher Wortlaut in Europa-Archiv 14/1958, S. 10 940 ff. (hier: S. 10 942 und 10 947).

[20]) Vgl. hierzu den vorangehenden Beitrag „Staatshoheit und Weltraum" (S. 159 ff.).

[21]) *The New York Times*, International Edition, Nr. 36 641, 20. Mai 1958.

[22]) Die Ansprache von Sir Leslie *Munro* ist wiedergegeben in: „Space Law. A Symposium", United States Senate, Special Committee on Space and Astronautics, 31. Dezember 1958; U. S. Government Printing Office, Washington 1959. (Ebenda eine Reihe anderer Aufsätze und Reden zum Problem des Weltraumrechts.)

Genau diesen Gedanken folgte ein Vorschlag, den die Vereinigten Staaten am 2. September 1958 den Vereinten Nationen unterbreiteten: sie beantragten die Aufnahme eines Punktes „Programm für die internationale Zusammenarbeit im Bereich des kosmischen Raumes" in die Tagesordnung der 13. Tagung der Vollversammlung. Botschafter Henry Cabot *Lodge* erläuterte diesen Schritt in einer Ansprache vor der American Legion in Chicago am gleichen Tage folgendermaßen:

„Wir werden unsere Bemühungen fortsetzen, im Einklang mit den Interessen unserer nationalen Sicherheit zu einem Abkommen zu gelangen, das die Aussichten verbessert, daß der Weltraum nicht zu militärischen Zwecken benutzt wird. Aber während wir auf ein solches Abkommen hinarbeiten, muß schon jetzt ein bedeutsamer Anfang gemacht werden, um diesen neuen Bereich dem Nutzen der ganzen Menschheit zu erschließen. Die Vereinten Nationen sollten daher unverzüglich erwägen, was sie auf diesem Gebiet tun können, welche Weltraumprojekte zu friedlichen Zwecken unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen unternommen werden können und welche Art Organisation die Vereinten Nationen errichten können, um die Zusammenarbeit der Nationen im Weltraum zu ermöglichen[23]."

Die Parallele zum „Atoms-for-Peace"-Programm Präsident *Eisenhowers* von 1953 liegt auf der Hand. Sie wurde von Unterstaatssekretär Francis O. *Wilcox* in einer Rede vor der American Association for the United Nations am 14. September ausdrücklich bestätigt:

„Wir sind davon überzeugt, daß ein größerer Fortschritt in der friedlichen Benutzung des Weltraums gemacht werden kann, wenn dieses Problem von der äußerst kontroversen und komplexen Abrüstungsfrage getrennt wird. Wir nahmen eine ähnliche Trennung im Jahre 1953 vor, als Präsident Eisenhower zur Gründung einer Internationalen Atomenergie-Behörde aufrief, ohne ein Abrüstungsabkommen abzuwarten[24]."

Die Verhandlungen in den Vereinten Nationen

Fast zum selben Zeitpunkt wurden internationale Gespräche über die beiden Aspekte des Problems an zwei Stellen wieder aufgenommen: Am 10. November 1958 begann in Genf die Expertenkonferenz zum Studium der Methoden zur Verhinderung von Ueberraschungsangriffen, und am 12. November begann im Politischen Ausschuß der Vollversammlung der Vereinten Nationen die Erörterung der Vorschläge zur friedlichen Benutzung des Weltraums.

Auf der Genfer Expertenkonferenz (Ueberraschungsangriffe)[25] bildete das Problem der Kontrolle von Raketen nur einen Diskussionspunkt unter vielen, der jedoch von der Delegation der Westmächte in ihren Memoranden und Vorschlägen ausführlich behandelt wurde[26]. Die Delegation der Ostblockstaaten hingegen konzentrierte sich stärker auf politische Forderungen, was schließlich zur Unterbrechung der Konferenz am 18. Dezember führte. Sie kann nach Ansicht der Westmächte erst wieder aufgenommen werden, wenn die Differenzen über die Aufgaben der Konferenz beseitigt sind[27].

In der Vollversammlung der Vereinten Nationen stand dagegen die Frage der friedlichen Benutzung des Weltraums zum ersten Male als selbständiger Punkt auf der Tages-

[23]) *The Department of State Bulletin,* 22. September 1958, S. 451.

[24]) *The Department of State Bulletin,* 29. September 1958, S. 510.

[25]) Nicht zu verwechseln mit der gleichzeitig tagenden Regierungskonferenz über die Einstellung der Kernwaffenversuche.

[26]) Eine Sammlung der Dokumente der Genfer Expertenkonferenz ist am 19. Februar 1958 in der *Documentation Française* veröffentlicht worden: Notes et Etudes documentaires, Nr. 2512. Vgl. hier insbesondere Annexe 10 zum Bericht der Konferenz: „Commentaires (deuxième série) relatifs au troisième point du plan de travail présenté par les experts occidentaux: document contenant l'exposé d'un système possible d'observation et d'inspection des missiles balistiques".

[27]) Note der Regierung der Vereinigten Staaten an die Sowjetregierung vom 15. Januar 1959 in: *The Department of State Bulletin,* 2. Februar 1959, S. 163.

ordnung. Der Politische Ausschuß beschäftigte sich mit der Frage vom 12. bis zum 24. November.

Zu Beginn der Debatte legte Valerian *Sorin* für die Sowjetunion einen Resolutionsentwurf vor, der den Formulierungen der sowjetischen Erklärung vom 15. März entsprach und die Verbindung von Weltraumkontrolle und Auflösung der Militärstützpunkte aufrechterhielt[28]. Er stieß damit auf den scharfen Widerspruch nicht nur der amerikanischen Delegation, sondern auch anderer westlicher Sprecher, welche die Sowjetunion beschuldigten, auf diesem Wege eine entscheidende Schwächung des Verteidigungssystems der Freien Welt zu erstreben. Die Vereinigten Staaten legten, unterstützt von 19 weiteren Ländern aus allen fünf Kontinenten, einen Resolutionsentwurf vor, der die militärischen Fragen ganz ausklammerte und die Errichtung eines ad hoc-Ausschusses der Vereinten Nationen zum Studium der Möglichkeiten internationaler Zusammenarbeit in der friedlichen Benutzung des Weltraums vorsah[29]. Botschafter *Lodge* erklärte, man wolle die Bedeutung des militärischen Aspekts durchaus nicht verkleinern, doch bestünden hierfür bereits die Angebote der Westmächte, diese Fragen in einer technischen Konferenz mit der Sowjetunion zu erörtern; er verwies dabei auch auf die Genfer Expertenkonferenz. Man brauche jedoch mit der Einleitung einer friedlichen Zusammenarbeit nicht zu warten, bis die komplexen Abrüstungsprobleme einer Lösung näherkommen.

Angesichts des massiven Widerstandes gegen ihre Vorschläge erklärte sich die Sowjetunion zu einer Modifizierung ihrer Haltung bereit. In einem revidierten Resolutionsentwurf, den sie am 18. November vorlegte, hatte sie die Forderung nach Auflösung der Stützpunkte fallengelassen und sich auf ihre Vorschläge für die internationale Zusammenarbeit (Punkt 4 der Erklärung vom 15. März) beschränkt[30]. Die Westmächte ihrerseits erklärten sich bereit, diese Vorschläge in ihren Resolutionsentwurf einzuarbeiten. Somit hätte einer Verständigung wohl nichts mehr im Wege gestanden, wenn nicht die Ansichten des Westens und des Ostens über die Mitgliedschaft des geplanten ad hoc-Ausschusses auseinandergegangen wären. Der westliche Vorschlag sah eine Mitgliedschaft von 18 Nationen in diesem Ausschuß vor, die nach den Kriterien der wissenschaftlichen und technischen Qualifikation sowie der gleichmäßigen geographischen Verteilung ausgewählt waren. Demgegenüber schlug die Sowjetunion 11 Mitglieder vor, davon vier Ostblockstaaten, vier Mitglieder der westlichen Bündnissysteme und drei Neutrale. Da ein Kompromiß zwischen beiden Auffassungen im Ausschuß nicht zu erreichen war, billigte der Ausschuß am 24. November den westlichen Resolutionsentwurf. Sogleich erklärte der sowjetische Vertreter, daß die Sowjetunion in dem geplanten ad hoc-Ausschuß nicht mitarbeiten werde, falls die Resolution in dieser Form angenommen werde.

Angesichts dieser sowjetischen Drohung versuchten verschiedene Delegationschefs, darunter auch der Präsident der Vollversammlung, Charles *Malik*, bis zur Behandlung im Plenum doch noch eine Einigung über die Besetzung des Ausschusses zu erzielen. Eine Reihe von Kompromißvorschlägen wurde erörtert, aber keiner führte zum Erfolg. „Lassen Sie ruhig Ihre Mehrheit abstimmen, herauskommen wird dabei nichts!“, sagte nach dem Scheitern dieser Gespräche *Sorin* zu dem amerikanischen Chefdelegierten Lodge[31]. In der Debatte der Vollversammlung am 12. Dezember legten die Vertreter der beiden Hauptmächte noch einmal ihre Standpunkte dar: *Sobolew* (Sowjetunion) beschuldigte die Vereinigten Staaten, sie wollten sich eine Mehrheit in dem geplanten

---

[28]) General Assembly, Doc. A/C.1/L.219. Abgedruckt in: „Space Law“, a. a. O., S. 567.

[29]) General Assembly, Doc. A/C.1/L.220. Ebenda, S. 564.

[30]) General Assembly, Doc. A/C.1/L.219/Rev.1. Ebenda, S. 568.

[31]) *The New York Times*, International Edition, Nr. 36 830, 26. November 1958.

Ausschuß sichern, die ihnen erlauben würde, ihren Willen durchzusetzen. *Lodge* (Vereinigte Staaten) hielt der Sowjetunion vor, sie wolle die Teilung der Welt in zwei feindliche Lager gewissermaßen in den Weltraum projizieren, was ja gerade durch die Einrichtung einer internationalen Zusammenarbeit verhindert werden solle. Der Entwurf der 20 Mächte wurde schließlich gegen die Stimmen der Ostblockstaaten und bei Stimmenthaltung von 19 Staaten (17 afro-asiatische Staaten sowie Jugoslawien und Finnland) angenommen. (Wortlaut der Resolution im Anhang.)

Sir Pierson *Dixon* (Großbritannien) dürfte dem Empfinden der meisten Delegationen Ausdruck gegeben haben, als er in einem Schlußwort zur Abstimmung sein Bedauern darüber aussprach, daß trotz weitgehender Uebereinstimmung in der Sache eine Einigung an einer Prozedurfrage gescheitert sei. Er gab dem von der Vollversammlung gebildeten Ausschuß wenig Chancen, zu einer befriedigenden Lösung zu kommen, solange die Sowjetunion ihre Mitarbeit verweigert, und appellierte noch einmal an die Sowjetunion, ihren Standpunkt zu überprüfen.

Inzwischen geht der Wettlauf um die Eroberung des Weltraums weiter. Die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten haben Raketen gestartet, die am Mond vorbeiflogen und in eine Bahn um die Sonne eintraten. Die Vereinigten Staaten haben am 28. Februar 1959 mit dem „Discoverer I" erstmals einen künstlichen Erdsatelliten gestartet, der die Möglichkeiten der Luftaufklärung durch Erdsatelliten erproben soll. Die Tatsache, daß vom Start solcher Satelliten in der Sowjetunion bisher noch nichts bekannt ist, braucht nicht zu bedeuten, daß dort nicht ähnliche Ziele verfolgt werden. Das Problem der Kontrolle aller Flugkörper, die den Weltraum durchmessen, wird damit immer dringender, und es wird auf der Tagesordnung der internationalen Verhandlungen bleiben müssen.

Walter Bödigheimer

Anhang

Resolution der Vollversammlung der Vereinten Nationen vom 12. Dezember 1958 über die friedliche Zusammenarbeit im Weltraum

Die Vollversammlung:

in Anerkennung des gemeinsamen Interesses der Menschheit am Weltraum und des gemeinsamen Zieles, daß der Weltraum nur für friedliche Zwecke benutzt wird;

eingedenk der Bestimmung in Artikel 2 Absatz 1 der Charta, daß „die Organisation auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder aufgebaut ist";

in dem Wunsche, die Ausdehnung der gegenwärtigen nationalen Rivalitäten in diesen neuen Bereich zu vermeiden;

in dem Wunsche, die vollständigste Erforschung und Ausnutzung des Weltraums zum Nutzen der Menschheit energisch zu fördern;

in dem Bewußtsein, daß die jüngsten Entwicklungen hinsichtlich des Weltraums der menschlichen Existenz eine neue Dimension hinzugefügt haben und neue Möglichkeiten für die Vergrößerung des Wissens und die Verbesserung des Lebens der Menschen eröffnet haben;

Kenntnis nehmend von dem Erfolg des gemeinsamen wissenschaftlichen Programms des Internationalen Geophysikalischen Jahres bei der Erforschung des Weltraums und von dem Beschluß, diese Art von Zusammenarbeit fortzusetzen und zu erweitern;

in Anerkennung der großen Bedeutung internationaler Zusammenarbeit bei der Erforschung und Ausnutzung des Weltraums zu friedlichen Zwecken;

in der Erwägung, daß eine solche Zusammenarbeit dem gegenseitigen Verständnis und der Verstärkung der freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Völkern förderlich ist;

in dem Glauben, daß die Entwicklung von Programmen für die internationale und wissenschaftliche Zusammenarbeit bei der friedlichen Benutzung des Weltraums energisch vorangetrieben werden sollte;

in dem Glauben, daß dazu ein bedeutsamer Beitrag geleistet werden kann, indem im Rahmen der Vereinten Nationen eine geeignete internationale Körperschaft für die Zusammenarbeit bei der Erforschung des Weltraums für friedliche Zwecke errichtet wird;

in dem Wunsche, die vollständigsten Informationen über die vielen Probleme bezüglich der friedlichen Benutzung des Weltraums zu erhalten, bevor sie spezielle Programme für die internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet empfiehlt,

1. *Errichtet* einen ad hoc-Ausschuß für die friedliche Benutzung des Weltraums, bestehend aus den Vertretern Argentiniens, Australiens, Belgiens, Brasiliens, Kanadas, der Tschechoslowakei, Frankreichs, Indiens, Irans, Italiens, Japans, Mexikos, Polens, Schwedens, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, der Vereinigten Arabischen Republik, des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland und der Vereinigten Staaten von Amerika, und ersucht diesen Ausschuß, der Vollversammlung auf ihrer 14. Tagung über folgende Fragen Bericht zu erstatten:

a) die Tätigkeiten und Möglichkeiten der Vereinten Nationen, ihrer Sonderorganisationen und anderer internationaler Körperschaften hinsichtlich der friedlichen Benutzung des Weltraums;

b) den Bereich internationaler Zusammenarbeit und Programme für die friedliche Benutzung des Weltraums, die in geeigneter Weise unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen unternommen werden könnten zum Nutzen der Staaten ohne Unterschied des Stadiums ihrer wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Entwicklung, wobei u. a. die folgenden Vorschläge in Betracht zu ziehen sind:

   1. die gegenwärtig im Rahmen des Internationalen Geophysikalischen Jahres unternommene Weltraumforschung auf permanenter Grundlage fortzusetzen,

   2. den gegenseitigen Austausch und die Verbreitung von Informationen über die Weltraumforschung zu organisieren,

   3. die nationalen Programme für die Erforschung des Weltraums zu koordinieren und jede mögliche Unterstützung und Hilfe zu ihrer Durchführung zu leisten;

c) die künftigen organisatorischen Maßnahmen, die zur Ermöglichung der internationalen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet im Rahmen der Vereinten Nationen notwendig sind;

d) die Natur der Rechtsprobleme, die bei der Durchführung von Programmen zur Erforschung des Weltraums auftreten können;

2. *Ersucht* den Generalsekretär, dem obengenannten Ausschuß angemessene Unterstützung angedeihen zu lassen und jegliche anderen Schritte zu empfehlen, die im bestehenden Rahmen der Vereinten Nationen unternommen werden könnten, um die weitestgehende internationale Zusammenarbeit für die friedliche Benutzung des Weltraums anzuregen.

Quelle: *United Nations Review,* Vol. 5, Nr. 7 (Januar 1959), S. 12. Uebersetzung des Europa-Archivs.

Die sowjetische Erziehungsreform 1958 in ihrer politischen Bedeutung

Von Dietrich A. Loeber

Der Oberste Sowjet der Sowjetunion hat am 24. Dezember 1958 ein „Gesetz über die Festigung der Verbindung der Schule mit dem Leben sowie über die weitere Entwicklung des Systems der Volksbildung in der UdSSR" beschlossen[1].

Das Gesetz beruht auf Plänen *Chruschtschows* zur Reform des Erziehungswesens. Es stellt, wenn es verwirklicht wird, einen revolutionären Akt dar. Die Reform bedeutet einen tiefgehenden Eingriff in eine natürliche soziologische und wirtschaftliche Entwicklung. Dieser Prozeß wurde durch die planmäßige Industrialisierung des Landes ausgelöst und hat im Laufe eines Vierteljahrhunderts zur Entstehung einer fest umrissenen Gesellschaftsordnung geführt. Sie entspricht nicht den Vorstellungen der Staats- und Parteiführung. *Chruschtschow* hat es unternommen, die bestehende Ordnung umzugestalten, und setzt hierzu folgerichtig auf dem Gebiet des Erziehungswesens an.

Politische Tragweite und praktischer Umfang der Reform werden deutlich, wenn man sie den früheren Etappen und dem gegenwärtigen Stand des sowjetischen Erziehungswesens gegenüberstellt.

ZUR GESCHICHTE DES SOWJETISCHEN ERZIEHUNGSWESENS

Das auch heute noch gültige Programm der Kommunistischen Partei Sowjetrußlands von 1919[2] erhebt die Forderung nach „allgemeiner und polytechnischer Ausbildung" für alle Kinder bis zu 17 Jahren und nach „enger Verbindung der Ausbildung mit gesellschaftlich produktiver Arbeit". „Polytechnisch" wird eine Ausbildung genannt, die „mit allen wichtigen Produktionszweigen in Theorie und Praxis bekannt macht". Diese Forderungen, das sei vorweggenommen, weisen eine bemerkenswerte Aehnlichkeit mit den Plänen Chruschtschows auf. Ihrer Verwirklichung diente nach der Revolution die nichtobligatorische, einheitliche Arbeitsschule. Sie stellte den einzig anerkannten Schultyp dar und umfaßte in zwei Stufen zusammen neun Klassen.

Dieses Erziehungssystem erwies sich den Anforderungen der 1927 einsetzenden Industrialisierung nicht gewachsen. „Der grundlegende Mangel der Schule besteht im gegenwärtigen Moment" — so heißt es in einem Beschluß des Zentralkomitees der KPdSU von 1931[3] — „darin, daß die Schulausbildung kein genügendes Ausmaß an allgemeinbildendem Wissen vermittelt." Die Schulabsolventen beherrschten nur ungenügend die „Grundlagen der Wissenschaft (Physik, Chemie, Mathematik, Muttersprache, Geographie u. a.)". „Die Polytechnisierung der Schule" — so folgert das Zentralkomitee im erwähnten Beschluß — „berei-

tet die Kinder nicht zu allseitig entwickelten Erbauern des Sozialismus vor, die Theorie mit Praxis verbinden."

Auf Grund dieser Feststellungen wurde eine umfassende Schulreform durchgeführt; die polytechnische Ausbildung trat in den Hintergrund, ohne allerdings aufgegeben zu werden. Es wurden allgemeinbildende Schulen geschaffen, die sich in Grund- und Mittelschulen gliederten (zusammen 10 Klassen). Der Besuch der ersten sieben Klassen wurde als allgemeine Schulpflicht eingeführt. Der Erfolg blieb nicht aus. Er wird heute in der jungen Funktionärsschicht sichtbar, die ihre Ausbildung in dieser zweiten Etappe des sowjetischen Erziehungssystems erhalten hat. (Die Schulkinder der dreißiger Jahre sind heute 35 bis 40 Jahre alt.)

Als die Industrialisierung im wesentlichen erreicht war, wurden ihre Folgen auch auf soziologischem Gebiet sichtbar. Sie äußerten sich in einer zunehmenden Klassendifferenzierung, wobei der erreichte Bildungsgrad einen der entscheidenden Trennungsfaktoren darstellt. Um diesem Prozeß entgegenzuwirken, begann die Sowjetführung den Gedanken der polytechnischen Ausbildung neu zu beleben. Mit ihrer Hilfe sollte die Verbindung zwischen Ausbildung und Arbeit wiederhergestellt werden.

So beschloß der 19. Parteikongreß (1952), Maßnahmen zu ergreifen, die zum Uebergang „auf eine allgemein polytechnische Ausbildung notwendig sind".[4] Dieser Beschluß hat für viele Jahre eine Flut von mündlichen und schriftlichen Diskussionen, Untersuchungen und Instruktionen über die polytechnische Ausbildung ausgelöst. Auch der 20. Parteikongreß (1956) hat eine weitere Entwicklung der polytechnischen Ausbildung gefordert[5].

Nachdem sich *Chruschtschow* dieses Problems auf dem 13. Komsomol-Kongreß im April 1958 angenommen hat[6], trat die Frage einer Reform des Erziehungswesens in ein neues Stadium. Es vergingen keine fünf Monate, und die Sowjetpresse veröffentlichte ein Memorandum (zapiska) Chruschtschows „über die Festigung der Verbindung der Schule mit dem Leben" (21. September 1958)[7]. Zwei weitere Monate später (16. November 1958) fanden diese Vorschläge Chruschtschows in 48 „Thesen" des Zentralkomitees der KPdSU und des Ministerrats der UdSSR (in rund 15 000 Worten) ihren Niederschlag[8]. Nach einem weiteren Monat erließ der Oberste Sowjet der UdSSR das eingangs erwähnte Gesetz über die Erziehungsreform (24. Dezember 1958).

(Im folgenden werden die Thesen mit ihrer Ziffer und das Gesetz mit einem Hinweis auf den entsprechenden Artikel zitiert.)

DAS GEGENWÄRTIGE AUSBILDUNGSSYSTEM DER SOWJETUNION

Der Schulzug besteht aus Grund-, Mittel- und Hochschulen. Die Grundschule umfaßt 4 Klassen, die Mittelschule 6 weitere Klassen (die 5. bis 10. Klasse). Der Besuch der ersten sieben Klassen ist, wie erwähnt, allgemein Schulpflicht. Die 10. Klasse wird mit einem Reifezeugnis verlassen, das zum Hochschulstudium berechtigt[9].

Auf der Mittelschulstufe gibt es außerdem eine Reihe von Fachschulen, wie:

1. Schulen der Arbeitsreserve für *Fabriks-Betriebsausbildung* („FZO"-Typ); sie bestehen seit 1940;
2. *Fabrik-Betriebslehranstalten* („FZU"-Typ); sie bestehen seit 1920;
3. Schulen der Arbeiter- und Dorfjugend (im folgenden kurz *„Jugendschule"* genannt); sie bestehen seit 1943[10] und sollen nach den Reformplänen künftig den „Hauptweg" für die Ausbildung von Jugendlichen darstellen. Ein Besuch dieser Schulen ist nur neben einer Arbeit in der Produktion möglich. Die Ausbildung erfolgt in Schichten (Morgen-, Mittag- und Abendunterricht) und ist auf 16 Lehrstunden in der Woche beschränkt (4 Wochentage zu je 4 Stunden). Aus diesem Grunde genoß die Jugendschule im Vergleich zu den übrigen Mittelschulen bisher ein minderes Ansehen.
4. *Technische Lehranstalten;* sie bestehen seit 1954;
5. *Technika;*
6. *Lehranstalten* für Lehrer, Mediziner, Wirtschaftler usw.

Hochschulreife vermitteln nur die unter Ziffer 4 bis 6 genannten Schulen sowie diejenigen Jugendschulen, die über einen Zehnklassenzug verfügen.

Zu den Ausbildungsstätten auf Hochschulstufe gehören außer den Universitäten auch Technische Hochschulen, medizinische, pädagogische, landwirtschaftliche und andere Institute. An fast allen Hochschulen und teilweise auch an Mittelschulen ist außerdem eine Ausbildung im Wege des Fern- oder Abendstudiums möglich. Etwa ein Drittel der Gesamtzahl der Studierenden sind Fernstudenten.

Die geltenden Lehrprogramme sehen neben der Aneignung von theoretischem Wissen auch Praktika und polytechnische Ausbildung vor, und zwar in folgendem Umfang:

Klasse 1—4	1 Wochenstunde	Arbeit in Schulwerkstätten
Klasse 5—7	2 Wochenstunden	Arbeit in Schulwerkstätten
Klasse 8—10	2 Wochenstunden	Praktika in Landwirtschaft und Industrie
	sowie 60—80 Stunden	Praktika in der Produktion
Hochschulen	6—30 Wochen im Jahr, je nach Fakultät	

Für die Aufnahme in eine Hochschule ist seit 1958 eine zweijährige Arbeit in der Produktion praktisch unumgänglich, da Bewerber aus der Praxis bevorzugt werden.

GEGENSTAND DER REFORM

Die Reform sieht, auf das Wesentlichste beschränkt, folgende Aenderungen im bestehenden Schulsystem vor:

1. Die obligatorische *Schulpflicht* wird von 7 auf 8 Jahre erweitert (Art. 2), erstreckt sich also jetzt auf das 7. bis 15. Lebensjahr.

2. Die Achtjahresschule wird zu einer „allgemeinbildenden polytechnischen *Arbeitsschule"* umgestaltet. Sie dient der Erlernung der Grundlagen der Wissen-

schaft, einer polytechnischen Ausbildung und der Heranziehung zu altersmäßig geeigneten Formen gesellschaftlich nützlicher Arbeit (Art. 2, These 12).

3. Nach Abschluß dieser Schulbildung soll die „gesamte Jugend ... gesellschaftlich nützliche Arbeit" leisten (Art. 3, These 11). Bei Erfüllung dieser Pflicht zur *Arbeit in der Produktion* soll es, wie Chruschtschow an zwei Stellen in seinem Memorandum fordert, „keinerlei Ausnahmen" geben. Gemeint ist Arbeit in Fabriken, Kolchosen usw., aber auch in der Verwaltung. Der russische Ausdruck für „Produktion" (proizvodstvo) ist nämlich weiter als die deutsche Uebersetzung: er umfaßt nicht nur industrielle Produktion, sondern jede produktive Tätigkeit in Wirtschaft und Verwaltung. Zur Weiterbildung ist vor allem das Abend-, Schicht- und Fernstudium vorgesehen. Die Fortbildung ist Sache des Jugendlichen und hängt von seinem Lerneifer und seiner Energie ab.

Als Lernstätte steht in erster Linie die „Jugendschule" zur Verfügung. Sie wird in den Thesen als der „Hauptweg" für den Ausbildungsgang eines Jugendlichen bezeichnet (These 13)[11]. Die Ausbildung in der Jugendschule soll drei Jahre umfassen. Die Anzahl der Lehrstunden wird mit höchstens 18 in der Woche angegeben[12]. „Erfolgreich Lernenden" werden verkürzte Arbeitszeit oder Arbeitswochen gewährt (Art. 4a). Die Thesen hatten 2—3 arbeitsfreie Tage in der Woche vorgesehen (These 14). Bemerkt sei, daß die Arbeitszeit für Jugendliche gesetzlich festgelegt ist. Sie beträgt für Jugendliche zwischen 14 und 16 Jahren — das hier in Betracht kommende Alter — 6 Stunden täglich[13]. Ein Abschluß der Jugendschule vermittelt Hochschulreife.

Neben diesem Hauptweg kommen noch eine Reihe anderer Ausbildungsmöglichkeiten nach Abschluß der Achtjahresschule in Betracht:

1. *„Polytechnische Schulen mit Betriebsausbildung"*. Das Lehrprogramm erstreckt sich auf 3 Jahre und soll zu einem Drittel aus Betriebsausbildung und zu zwei Dritteln aus Ausbildung in allgemeinbildenden Fächern bestehen[14]. Der Abschluß vermittelt nicht nur Hochschulreife (Reifezeugnis), sondern auch die Zuerkennung einer Berufsqualifikation für die gewählte Spezialität (Art. 4b, These 15). Die „Betriebsausbildung" erfolgt nach dem Muster der Fabrik-Betriebslehranstalt („FZU"-Typ), die eine mit dem Lehrlingsverhältnis vergleichbare Ausbildung in Betrieb und Fachschule bietet[15]. Im übrigen dürfte die polytechnische Schule der bisherigen allgemeinbildenden Zehnklassenschule am nächsten stehen.
2. *Institute und Technika* der Mittelstufe zur Vorbereitung auf Berufe der Industrie, Landwirtschaft, des Bauwesens, Verkehrs, der Kommunalwirtschaft, des Handels und Sozialwesens. Sie bauen auf der Achtjahresschule auf; für einzelne Berufszweige ist eine volle Mittelschulbildung (11 Schuljahre) erforderlich. Es herrscht ein großer Andrang zu diesen Anstalten. Aussichten auf Aufnahme haben fast nur noch Bewerber mit vorangegangener praktischer Arbeitszeit. Die Ausbildungsdauer schwankt je nach Fachrichtung und Gegend und ist im Gesetz nicht festgelegt. Der Abschluß berechtigt zum Hochschulbesuch (Art. 4c, 22—23; These 33—35).
3. *Internatsschulen.* Neben den genannten Ausbildungswegen bleiben die nach 1956 entstandenen Internatsschulen weiter bestehen. Obgleich ihre Schaffung

auf die Initiative Chruschtschows zurückgeht, hatte er sie in seinem Memorandum nicht erwähnt. In den Thesen wird den Internatsschulen die Aufgabe zugewiesen, als „Vorbild" für die Verbindung von Ausbildung mit produktiver Arbeit zu dienen (These 16). Das Gesetz ordnet eine Erweiterung des Internatsschulen-Netzes an (Art. 5). Die Ausbildungszeit umfaßt je nach Schultyp 8 oder 11 Jahre.

4. *Berufstechnische Lehranstalten.* Sie sollen sowohl als Tag- wie auch als Abendschulen eingerichtet werden und, je nach Stadt und Land, eine Ausbildungszeit von 1—3 Jahren umfassen. Diese Anstalten kommen in Betracht für die oben unter 2. genannten Berufsgruppen. Sie gehören nicht zur Mittelschulstufe; ihr Abschluß berechtigt daher nicht zum Hochschulbesuch (Art. 14, These 27).

5. *Schulen für Musik, Tanz und bildende Kunst.* Sie sollten nach den Thesen in der bisherigen Form bestehen bleiben (These 17). Das Gesetz bestimmt demgegenüber, daß in diesen Schulen die Ausbildung „ohne Trennung von der Produktion" größere Verbreitung finden soll (Art. 35).

Memorandum und Thesen hatten zur Erwägung gestellt, ob besondere Mittelschulen für naturwissenschaftlich begabte Schüler zu errichten seien (These 17). Die Schaffung solcher Schulen würde das Prinzip der praktischen Ausbildungszeit nach Abschluß der Achtjahresschule durchbrechen und eine ungestörte Schulbildung bis zur Hochschulreife ermöglichen. Das Für und Wider dieses Vorschlags war eines der häufigsten Themen in der öffentlichen Diskussion der Reform[16]. Der Gesetzgeber hat gegen die Schaffung solcher Schulen entschieden. Sie sind im Gesetz nicht vorgesehen.

Bei der Weiterentwicklung der Hochschule ist vor allem die Form des Abend- und Fernstudiums zu fördern (Art. 29, These 37). Für die Aufnahme in die Hochschule sollen, abgesehen von den Konkurrenzprüfungen, künftig Beurteilungen durch Partei-, Gewerkschafts- und Komsomol-Organisationen, durch Betriebsdirektoren und Kolchosvorsitzende maßgebend sein. Hierdurch wird eine Auslese der „Würdigsten" und derjenigen angestrebt, die sich in der Produktion bewährt haben (Art. 28, These 43).

Eine Uebersicht über die im Reformgesetz vorgesehenen Ausbildungswege vermittelt das Schema auf Seite 187.

Das Gesetz übergeht mit Stillschweigen eine Frage, die in den Thesen angeschnitten war und lebhafte Diskussionen ausgelöst hatte: den Schulunterricht in den nicht-russischen Gegenden. Er leidet darunter, daß die Kinder dieser Gebiete durch den Unterricht in drei Sprachen (Muttersprache, Russisch, eine Fremdsprache) überlastet sind. Die Thesen sprechen sich dafür aus, in nationalen Schulen Russisch (und in russischen Schulen die Nationalsprache) nur auf Wunsch zu unterrichten. Hiergegen haben sich — offenbar mit Erfolg — vor allem die Vertreter der nationalen Gebiete ausgesprochen. In der Erkenntnis, daß ein berufliches Fortkommen gute Russisch-Kenntnisse voraussetzt, wollen sie an einem intensiven Russisch-Unterricht in den nationalen Schulen festhalten. Sonst wäre eine Abwanderung in die russischsprachigen Schulen und damit eine Schwächung der nationalen Substanz der einzelnen Minderheiten zu befürchten.

Der Umbau des Ausbildungswesens soll im Schuljahr 1959/60 beginnen und im Laufe der nächsten drei bis fünf Jahre abgeschlossen sein. Durchführungsvorschriften werden von den einzelnen Unionsrepubliken erlassen. Bemerkenswert ist übrigens, daß in der Ukrainischen SSR bereits im August 1958 begonnen worden ist, Achtjahresschulen nach den neuen Plänen einzurichten[17]. Die Aufgabe der Erziehungsreform wird dadurch erschwert, daß die bisher bestehende allgemeine Schulpflicht noch nicht voll verwirklicht ist. Nur etwa 80 vH der schulpflichtigen Kinder beenden — wie *Chruschtschow* in seinem Memorandum mitteilt — die obligatorischen sieben Klassen.

PRAKTISCHE BEDEUTUNG DER REFORM

Von der Erziehungsreform werden vor allem die Jugendlichen betroffen, die eine Ausbildung über die bestehende Siebenjahresschule hinaus anstreben. Für diese Jugendlichen bedeutet die Reform in ihrer praktischen Auswirkung vor allem folgendes:

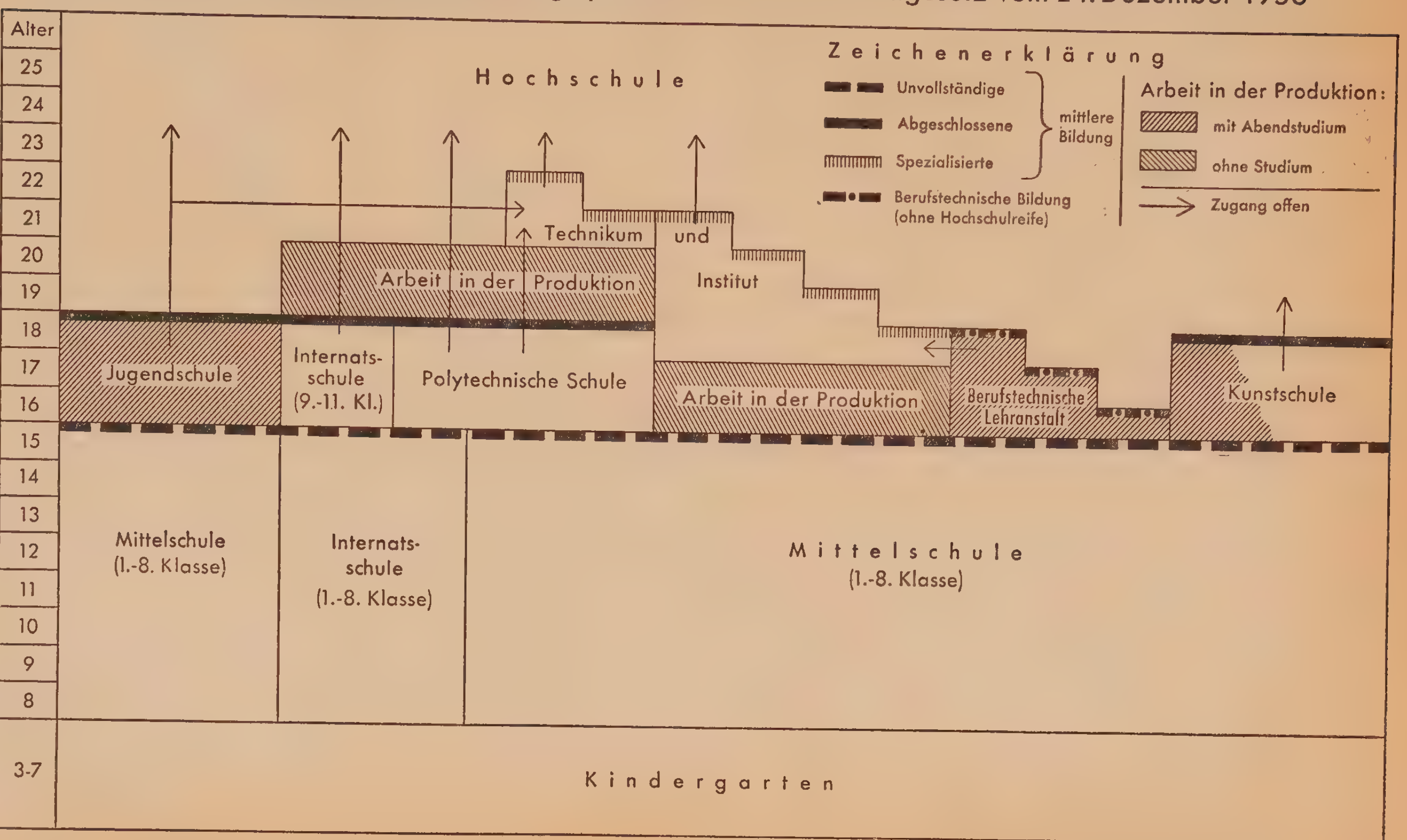
1. Sie müssen eine *Berufswahl* bereits im Alter von 15—16 Jahren treffen. Bisher entstand für Jugendliche, die sich auf eine Hochschulbildung vorbereiteten, die Frage der Berufswahl erst nach Absolvierung der Zehnklassenschule, d. h. mit 18—19 Jahren.

2. Die *Dauer der Ausbildung* bis zur Erlangung der Hochschulreife verlängert sich um 1 Jahr auf zusammen 11 Jahre. Die Ausbildungszeit kann sich weiter ausdehnen, wenn es dem Jugendlichen nicht gelingt, seine mittlere Bildung neben der für die letzten drei Mittelschuljahre vorgesehenen praktischen Tätigkeit abzuschließen.

3. Für die Zulassung zu spezialisierten Mittelschulen sowie zu den Hochschulen ist die Ableistung einer zwei- bis dreijährigen *praktischen Arbeitszeit* Voraussetzung. Als Arbeitsstätten sind in erster Linie Fabriken und Kolchosen (Sowchosen) in Aussicht genommen. Es kommt aber auch eine Arbeit in „Behörden der Kultur, Bildung und des Gesundheitsschutzes" in Betracht (vgl. Thesen 13, 27 und 33). Ueberträgt man — trotz der gebotenen Vorbehalte — das sowjetische Muster auf deutsche Verhältnisse, so könnte man sagen, daß zur Erlangung der Hochschulreife außer dem Abitur auch noch eine Gesellenprüfung erforderlich sein soll.

4. Eine *Befreiung von der Arbeitspflicht* ist nur für Jugendliche vorgesehen, die ihre Ausbildung in einer Kunstschule fortsetzen. In allen übrigen Fällen ist ein Studium ohne vorherige Ableistung einer Arbeitszeit in der Produktion praktisch ausgeschlossen.

5. Am einschneidendsten wirkt sich die Neuregelung für diejenigen aus, die beabsichtigen, sich dem Studium eines *gesellschaftswissenschaftlichen Fachs* zu widmen, beispielsweise Rechtswissenschaft, Volkswirtschaft, Geschichte, Literatur. In diesen Wissensgebieten gibt es auf der Ebene der „Produktion", d. h. der praktischen Tätigkeit, keine Arbeitsplätze, in denen Jugendliche im Alter von 15 bis 19 Jahren in einer ihren künftigen Beruf fördernden Weise sinnvoll eingesetzt werden können. Diese Schulabsolventen müßten ihrem Hochschulstudium also eine berufsfremde Vorbildung vorschalten. Das bedeutet eine Verlängerung der Ausbildung um etwa 3 Jahre. Ihrem Berufsziel am nächsten dürfte eine Tätig-


Schema des sowjetischen Ausbildungssystems nach dem Reformgesetz vom 24. Dezember 1958
Alter
25
24
23
22
21
20
19
18
17
16
15
14
13
12
11
10
9
8
3-7
Hochschule
Zeichenerklärung
Unvollständige
Abgeschlossene
Spezialisierte
mittlere Bildung
Berufstechnische Bildung (ohne Hochschulreife)
Arbeit in der Produktion:
mit Abendstudium
ohne Studium
Zugang offen
Technikum
und
Institut
Arbeit in der Produktion
Jugendschule
Internats-schule (9.-11. Kl.)
Polytechnische Schule
Arbeit in der Produktion
Berufstechnische Lehranstalt
Kunstschule
Mittelschule (1.-8. Klasse)
Internats-schule (1.-8. Klasse)
Mittelschule (1.-8. Klasse)
Kindergarten

keit bei den von den Thesen genannten Behörden im Kultur- und Sozialbereich sein.

6. Ein *Ausweichen* auf diese „white collar"-Arbeitsplätze dürfte das Bestreben derjenigen werden, gegen die sich die Reform im Grunde richtet, nämlich Eltern und Kinder, die physische Arbeit für erniedrigend halten.

7. Eine Umstellung von der Lern- zur Arbeitsschule, wie sie die Reform bezweckt, kann nicht anders als auf Kosten der Ausbildung in den *allgemeinbildenden Fächern* erfolgen. Dieser Mangel dürfte sich zwar in den ersten acht Schulklassen noch nicht in entscheidender Weise auswirken[17a]. Um so einschneidender wird sich aber die Bevorzugung der praktischen Ausbildung gegenüber einem Unterricht in allgemeinbildenden Fächern in den Schulen der Mittelstufe bemerkbar machen. In den Hochschulen dürfte die für die praktische Ausbildung benötigte Zeit ebenfalls durch Kürzung des Studiums der gesellschaftswissenschaftlichen Fächer gewonnen werden. Es fällt auf, daß die Thesen an drei verschiedenen Stellen betonen, die Reform bedeute keine Kürzung oder Einschränkung der humanistischen Ausbildung (These 18, 40 und 46). Offenbar sind sich die Urheber der Reform sehr wohl bewußt, daß eine Verstärkung der polytechnischen Ausbildung bei annähernd gleichbleibender Ausbildungsdauer nicht anders als auf Kosten der humanistischen Bildung erreicht werden kann. Um einer hiergegen gerichteten Kritik, die nicht ausbleiben kann, die Grundlagen zu entziehen, wird die Aufmerksamkeit, die der humanistischen Erziehung zu schenken ist, besonders hervorgehoben.

8. Die Schulreform stellt außer den Schülern vor allem auch die Lehrer vor neue Probleme. Eine ausreichende Zahl von Lehrkräften, die für einen polytechnischen Unterricht vorgebildet sind, fehlt. Die Umstellung von der Lern- zur Arbeitsschule erfordert daher eine umfassende und sofortige Aenderung in der *Lehrerausbildung* (vgl. Art. 11, These 23). Die Reform löst ferner einen Mehrbedarf an Räumen und Lehrmitteln, beispielsweise Schulwerkstätten, aus (vgl. Art. 10).

UNTERSCHIEDE IN DEN REFORMPLÄNEN CHRUSCHTSCHOWS UND DES ZENTRALKOMITEES

Die Pläne zur Erziehungsreform sind nicht von heute auf morgen entstanden, sondern haben sich seit Wiederaufnahme der Diskussion um die polytechnische Ausbildung (etwa 1952) stetig entwickelt. *Chruschtschow* hat seine Gedanken zu dieser Frage, wie erwähnt, vor allem zweimal, und zwar in einer Rede im April 1958 und in seinem Memorandum vom September 1958, geäußert. Wenn man diese beiden Aeußerungen Chruschtschows mit den Thesen des ZK vom November 1958 und mit dem Reformgesetz vom Dezember 1958 vergleicht, ergibt sich im großen und ganzen Uebereinstimmung. Es lassen sich aber einige kleinere Abweichungen feststellen, die möglicherweise bezeichnend sind und einen näheren Aufschluß über die Motive der Reformer geben können.

1. Begründung der Reform:

Bei *Chruschtschow* fällt die dürftige i d e o l o g i s c h e Untermauerung seiner Vorschläge auf. Er beschränkt sich beispielsweise in seinem Memorandum dar-

auf, sich nur je einmal kurz auf Marx und Lenin zu berufen. Die *Thesen* räumen der ideologischen Begründung dagegen einen breiten Raum ein (These 3 bis 9). Fast ein Drittel des Dokuments, das insgesamt drei *Prawda*-Seiten umfaßt, ist diesen Fragen gewidmet. Im Vordergrund steht das Ziel der kommunistischen Gesellschaft, die Erziehung eines „neuen Menschen", die Befriedigung geistiger Bedürfnisse durch eine verlängerte Freizeit und die „Kulturrevolution" in der Sowjetunion. Diese Fragen werden auch in der Präambel des Gesetzes behandelt.

Das hinter der Reform stehende s o z i o l o g i s c h e Problem wird von den *Thesen* nur mit einem Satz erwähnt. Es heißt, daß „viele" Mittelschulabsolventen ungern Arbeit in den Betrieben aufnahmen und „einzelne unter ihnen" körperliche Arbeit als erniedrigend ansehen (These 10). Für *Chruschtschow* ist die Ueberwindung des Gegensatzes zwischen geistiger und körperlicher Arbeit demgegenüber ein tragender Gesichtspunkt seiner Vorschläge. Er kommt immer wieder auf dieses Problem, das ihn offensichtlich stark beschäftigt, zurück. Eltern und Kinder, die eine „herrschaftlich-verächtliche" Einstellung zu körperlicher Arbeit zeigen, hochgestellte Väter, die einen Einfluß auf Lehrer und Zulassungsgremien auszuüben suchen, werden von ihm schonungslos kritisiert. Chruschtschow rügt auch, daß der Anteil der Kinder von Arbeitern und Kolchosbauern unter den Studenten zu gering sei. In den Thesen fehlen Hinweise auf diese Mängel. Es darf allerdings nicht übersehen werden, daß Chruschtschow in seinem Memorandum unter Arbeit in der Produktion nicht unbedingt körperliche Arbeit versteht. Der Jugendliche kann auch „vielleicht im Büro" tätig sein. In jedem Fall muß er aber von einer gesellschaftlich nützlichen Arbeit leben.

Im w i r t s c h a f t l i c h e n Bereich zeigt *Chruschtschow* die Schwierigkeiten von Schulabsolventen auf, denen es nicht gelungen ist, zum Hochschulstudium angenommen zu werden. Betriebsleiter stellten Abiturienten nur ungern zur Arbeit ein, da sie „die Produktion überhaupt nicht kennen". Die *Thesen* übernehmen die Ausführungen Chruschtschows, wenn auch in gekürzter Form.

Was die p ä d a g o g i s c h e n Gründe betrifft, so besteht zwischen Chruschtschow und den Thesen Uebereinstimmung darin, daß die bestehenden Mängel an der „Losgelöstheit der Schule vom Leben" liegen. Bemerkenswert ist aber, daß *Chruschtschow* die Losgelöstheit auf das Lehrsystem der vor der Oktoberrevolution in Rußland üblichen „Gymnasien" zurückführt, während in den *Thesen* die Schulreform der dreißiger Jahre als Ursache für die Trennung der Schule vom Leben angesehen wird (These 10).

2. Vorgeschlagene Ausbildungsdauer:

Chruschtschow hat über die Dauer der Ausbildung in den Schultypen und über die zum nebenberuflichen Weiterstudium zu gewährende Freizeit eine Reihe — allerdings nicht erschöpfender — Zahlenangaben gemacht. Er hat sie jeweils in Form eines Mindest- und Höchstwertes angegeben. Vergleicht man diese mit den entsprechenden Zahlenangaben in den *Thesen* (und im Gesetz), so läßt sich folgendes Ergebnis feststellen: Thesen und Gesetz haben fast durchweg denjenigen Mindest- oder Höchstwert gewählt, der

a) eine Verlängerung der Ausbildung in den Tagesschulen, vor allem also in den allgemeinbildenden Fächern, und

b) eine Verkürzung der Ausbildung in der Produktion

bedeutet. In keinem Fall sind Thesen und Gesetz über die Grenzwerte Chruschtschows nach unten oder oben hinausgegangen. Das wird aus folgender Uebersicht deutlich:

Dauer der . . .	Chruschtschows Komsomol-Rede April 1958	Chruschtschows Memorandum September 1958	Thesen d. ZK KPdSU November 1958	Reformgesetz Dezember 1958
Mittelschule (Tagesschule)	ohne Angabe	7—8 Jahre	8 Jahre	8 Jahre
Jugendschule (Abendschule)	ohne Angabe	3—4 Jahre	3 Jahre	3 Jahre
Polytechn. Schule (Tagesschule)	ohne Angabe	2—3 Jahre	3 Jahre	3 Jahre
Berufstechn. Lehranstalt (Tages- und Abendschule)	ohne Angabe	1—2 Jahre	1-3 Jahre (Stadt) 1-2 Jahre (Land)	1-3 Jahre (Stadt) 1-2 Jahre (Land)
Arbeitsbefreiung zum Besuch der . . .				
Jugendschule	ohne Angabe	2—3 Wochentage	2—3 Wochentage	offen gelassen
Hochschule:				
a) ohne Befreiung in den ersten . . .	1—2 Jahren	2—3 Jahren	1—2 Jahren*	2 Jahren*
b) sodann frei	2—3 Wochentage	3 Wochentage	ohne Angabe	offen gelassen
c) volle Befreiung in den letzten . . .	1—2 Jahren	2 Jahren	ohne Angabe	offen gelassen

*) Für Studenten „schwieriger theoretischer Disziplinen" und zur Erledigung „großer Laboratoriumspraxis" ist dagegen eine Arbeitsbefreiung für die ersten 2—3 Jahre vorgesehen (Art. 30, These 38).

3. *Vorgeschlagene Schultypen:*

In dieser Frage besteht sachlich fast völlige Uebereinstimmung zwischen Chruschtschow und den Thesen, obgleich das Memorandum noch keine scharfe Abgrenzung der einzelnen Schultypen vornimmt. Es fällt aber auf, daß *Chruschtschow* zur Reorganisierung des Hochschulstudiums in den nichttechnischen Fächern (beispielsweise in den gesellschaftswissenchaftlichen Fakultäten) lediglich feststellt, daß die Formen der Verbindung dieses Studiums „mit der Praxis . . . sorgfältig durchdacht sein" müßten. Gesetz und *Thesen* beschäftigen sich mit diesem Problem dagegen eingehend und in konkreter Weise (Art. 27—42, These 40—42). Die Mißstände im Zulassungsverfahren zu den Hochschulen werden sowohl im Memorandum als auch in den Thesen gerügt.

4. *Dauer der Uebergangszeit:*

Chruschtschow nimmt zur Reorganisation der Mittelschulen eine Uebergangszeit von 3—4 Jahren in Aussicht. Die *Thesen* sind vorsichtiger und wollen den Uebergang im Laufe von 4—5 Jahren durchführen (These 25). Das Gesetz be-

rücksichtigt beide Ansichten, indem es einen Abschluß der Reform innerhalb von 3—5 Jahren anordnet (Art. 7, 14, 42).

GRÜNDE FÜR DIE REFORM

Für die Planung der Erziehungsreform dürfte eine Vielzahl von Gründen maßgebend gewesen sein. Es wäre einseitig, wollte man sie, wie es mitunter im Westen geschehen ist, auf einen einzigen Grund, nämlich die Frage des Arbeitspotentials, zurückzuführen suchen. In Betracht kommen nicht nur wirtschaftliche, sondern auch politische, pädagogische und rechtspolitische Gründe.

Politische Gründe

Chruschtschow hat kurz nach der Niederschlagung des ungarischen Aufstandes in einer Rede vor dem Komsomol gefordert, die „Wachsamkeit [gegenüber der Jugend] unermüdlich zu erhöhen“ und mehr „Aufmerksamkeit der richtigen Erziehung der Jugend zu widmen“.[18] Er sprach schon damals davon, daß die „lernende Jugend . . . näher dem Leben“ verbunden sein müsse. Es sei notwendig, sagte Chruschtschow, daß nur „die wirklich Besten der Besten“ in die Hochschule gelangen, „daß es Menschen sind, die der Sache Lenins, der Sache des Volkes ergeben sind“, und daß mehr Jugendliche aus der Produktion in die Hochschule aufgenommen werden. Er verwies auf das Beispiel rumänischer Arbeiter, die der lernenden Jugend ihre „teilweisen Verirrungen erklärt“ und ihr vorgehalten hätten: „Wenn euch unsere Ordnung, die wir mit unserem Blut, mit unserer Arbeit erkämpft haben, nicht gefällt, dann geht arbeiten, aber an eurer Stelle werden dann andere studieren kommen!“ „Haben diese Genossen richtig gehandelt?“ fragte Chruschtschow und fügte hinzu: „Ich glaube, ja.“

Wenn man sich dieser Rede Chruschtschows aus dem Jahre 1956 erinnert, erscheint es naheliegend, die Reform im Zusammenhang mit dem Versuch zu sehen, eine potentielle Opposition in den Kreisen der Jugend und Studentenschaft auszuschalten. Ein solches Ziel wird in den Reformplänen aus verständlichen Gründen nicht angeführt. Es wird aber durch Chruschtschows neuerliche Warnung vor der „feindlichen bürgerlichen Ideologie“ bestätigt. „Einzelne Funktionäre“ — erklärte er auf dem 21. Parteikongreß (1959) — „unterschätzen den Schaden bürgerlicher Einflüsse auf die sowjetische Jugend . . . Wir können die Möglichkeit eines bürgerlichen Einflusses nicht ignorieren und sind verpflichtet, gegen ihn [den Einfluß] einen Kampf zu führen, [einen Kampf] gegen das Eindringen fremder Anschauungen und Sitten in die Mitte der Sowjetmenschen und insbesondere in die Mitte der Jugend[19].“

Eng mit diesem politischen Ziel verbunden sind die Bestrebungen, im Wege einer Erziehungsreform den bestehenden Gegensatz zwischen geistiger und körperlicher Arbeit zu überwinden. Es handelt sich hierbei um ein soziologisches und zugleich um ein ideologisches Problem von politischer Bedeutung. Es scheint, als habe für Chruschtschow, den Initiator der Reform, das politisch-soziologische Moment im Vordergrund gestanden. Seine Kritik an der „herrschaftlich-verächtlichen“ Einstellung zur körperlichen Arbeit und ihren Folgeerscheinungen — dem Andrang zum Hochschulstudium und dem Protektionismus im Zulassungsverfahren — kann als ein Kernpunkt seiner Rede vor dem Komsomol-Kongreß

und seines Memorandums angesehen werden. Die Tatsache, daß Chruschtschows Ausführungen unter der Ueberschrift „Losgelöstheit der Schule vom Leben" erscheinen, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß seine Vorschläge im Grunde darauf gerichtet sind, einer Entwicklung entgegenzuwirken, die in den Bereich der gesellschaftlichen Beziehungen gehört: dem Prozeß einer neuen Klassenbildung. Daß gerade dieses Problem Chruschtschow tief beunruhigt, wird verständlich, wenn man seinen persönlichen Werdegang berücksichtigt. Er hat bekanntlich nur eine elementare Schulbildung genossen und sich als Arbeiter in Abendklassen fortgebildet. „Die Menschen meiner Generation" — rief Chruschtschow den Komsomolzen zu — „vereinigten Lernen und Arbeit. Acht Stunden in der Fabrikwerkstatt und ebensoviele hinter den Büchern. Da blieb nur wenig für den Schlaf übrig."

Aufschluß über die Motive, die Chruschtschow zum Vorbringen seiner Reformpläne veranlaßt haben mögen, kann auch die oben erwähnte, bezeichnende Tatsache geben, daß er in seiner Komsomolrede und dem Memorandum nur spärlich auf die zugrunde liegenden ideologisch-theoretischen Fragen eingegangen ist. Für ihn, den Pragmatiker, ist die Beseitigung faktisch bestehender Mißstände das Entscheidende. Den ideologischen „Ueberbau" lieferte das Zentralkomitee erst zwei Monate später in den Thesen.

Chruschtschows Ausführungen lassen überdies seine revolutionäre Grundhaltung erkennen. Er bezieht seine Argumente auf die vorrevolutionäre Zeit zurück („Unsere . . . Schule leidet darunter, daß wir sehr vieles vom vorrevolutionären Gymnasium übernommen haben") und knüpft an die Forderungen der Oktoberrevolution an: Beseitigung des Bildungsmonopols (zu geringer Anteil von Arbeiterkindern auf der Hochschule), Einführung der Arbeitsschule (eine Forderung des Parteiprogramms von 1919), Kritik an der herrschaftlich-verächtlichen Einstellung zur körperlichen Arbeit usw.

Die Thesen entwickeln demgegenüber ein Bild für die Zukunft: sie skizzieren die Lebensordnung einer kommunistischen Gesellschaft. Die Zukunftserwartung hat auch Aufnahme in die Präambel des Gesetzes gefunden. Es enthält sogar die erste gesetzlich festgelegte zeitliche Voraussage über die Erreichung des Kommunismus. Die Reform dient, so heißt es am Schluß des Gesetzes, der „besseren Erziehung der *heranwachsenden Generation,* die *beim Kommunismus* leben und arbeiten wird".[20]

Wirtschaftliche Gründe

Neben den politischen Gründen dürften auch wirtschaftliche Motive für die Durchführung einer Erziehungsreform sprechen. In Betracht kommt vor allem die Notwendigkeit einer Lenkung und Deckung des Nachwuchses an Facharbeitern.

In der Sowjetunion läßt sich ein steigender Bedarf an Facharbeitern, an geschulten Kräften in mittleren Stellungen beobachten. Die Nachfrage nach Spezialisten in gehobenen Stellungen nimmt demgegenüber ab. Dies ist eine natürliche Folge der Errichtung eines modernen Industriestaates. Der Höhepunkt des wirtschaftsexpansiven Wachstums ist überschritten. Die sowjetische Volkswirtschaft beginnt, sich auf ein intensiveres Wirtschaften umzustellen. Das setzt vor allem gut geschulte Facharbeiter voraus. Die Erziehungsreform soll die Heran-

bildung einer ausreichenden Zahl dieser Kader gewährleisten und gleichzeitig den Zugang zu den gehobenen Stellen erschweren. Der Verwirklichung dieses Zieles dienen Maßnahmen wie die Notwendigkeit, sich frühzeitig für einen praktischen Beruf zu entscheiden (mit etwa 15 Jahren) und in diesem zu arbeiten, die Förderung einer Fortbildung auf der Facharbeiterebene und die strenge Kontingentierung der Hochschulplätze. Eine auf diese Weise erreichte Lenkung des Nachwuchsbedarfs führt zu einer Beschneidung der sozialen Aufstiegsmöglichkeiten und damit zu einem Ergebnis, das nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in politischer Hinsicht durchaus im Sinne der Reformer liegt.

Die Verbindung der Schule mit der Produktion führt zu einem Anschwellen des Arbeitskräftevolumens in der Wirtschaft. Eine naheliegende, aber häufig übersehene Frage ist, ob dieser Zuwachs von der Wirtschaftsführung tatsächlich gewünscht wird. Der jährliche Anfall an Schulabsolventen im Alter von 15—16 Jahren beträgt 2—3,5 Millionen. Ihr Einsatz in der Produktion ist, so führt *Chruschtschow* in seinem Memorandum aus, „keine einfache Sache, um so mehr, als die Wirtschaftler gegenwärtig sehr ungern Halbwüchsige und Jugendliche unter 18 Jahren zur Arbeit einstellen". Chruschtschow fügt dieser Feststellung hinzu: „Es wird notwendig sein, die bürokratischen Hindernisse zu brechen, die einer Einschaltung der Jugendlichen in der Volkswirtschaft entgegenstehen", und schlägt vor, daß der Gosplan einen „Perspektivplan" hierfür ausarbeitet. Der Einbau dieser Jugendlichen in die Produktion wird im Betrieb kaum als Entlastung empfunden, vielmehr als Belastung angesehen werden. Es müssen nicht nur Arbeitsplätze für verhältnismäßig unproduktive Arbeitskräfte geschaffen werden, sondern es müssen auch qualifizierte Betriebsangehörige für Ausbildungszwecke freigestellt werden. Anders verhält es sich mit den Jugendlichen, die ihre Lehrzeit in der Produktion abgeschlossen haben und als vollwertige Arbeitskräfte zur Verfügung stehen.

Es ist nicht anzunehmen, daß die Sowjetunion gegenwärtig unter einem Mangel an Arbeitskräften leidet. Das Arbeitskräftepotential hat sich in den letzten Jahren ständig erhöht. Für die Zeit des neuen Siebenjahrplanes (1959—1965) wird ein Zuwachs von jährlich 1,64 Millionen angenommen. Das fortdauernde Anschwellen des Arbeitsmarktes liefert eine Erklärung für die auch von Chruschtschow erwähnte Tatsache, daß eine verhältnismäßig große Anzahl von Schulabsolventen Schwierigkeit hat, Arbeit zu finden[21]. Auch die Pläne zur Kürzung der Arbeitswoche auf 35 bis 40 Arbeitsstunden, die eine stärkere Ausnutzung der vorhandenen Produktionsmittel (beispielsweise in 4 anstatt bisher 3 Schichten) ermöglichen würde, weisen in die gleiche Richtung.

Abwegig erscheint der Gedanke, die Erziehungsreform mit dem Problem der geringen Geburtenhäufigkeit während des Zweiten Weltkriegs in Verbindung zu bringen. Die in den schwachen Jahrgängen (1942—1946) Geborenen sind inzwischen (1958) 12—16 Jahre alt. Der Uebergang von der Schule zu einem Beruf dürfte für diese Altersklassen in die Jahre 1958—1962 fallen. Die Durchführung der Schulreform ist aber innerhalb eines Zeitraumes von 3—5 Jahren vorgesehen und wird daher etwa 1962—1965 abgeschlossen sein. Zu diesem Zeitpunkt haben die schwachen Geburtsjahrgänge die Schule bereits verlassen und stehen in der Berufsausbildung. Ein Auffüllen der schmalen Berufsnach-

wuchsjahre durch Absolventen der reformierten Schulen kommt daher nur so weit in Betracht, als bereits Umstellungsmaßnahmen zu einem verstärkten Uebergang in das Berufsleben führen. Im übrigen ist es wenig wahrscheinlich, daß die Sowjetführung die geistige Entwicklung einer ganzen Generation bewußt aufs Spiel setzt, nur um einen augenblicklichen Bedarf an Arbeitskräften zu decken.

Rechtspolitische Gründe

In engem Zusammenhang mit der Erziehungsreform steht das Problem der Jugendkriminalität, des „Hooliganismus" und des „Parasitentums". Besonders in den letzten Jahren ist in der Sowjetunion immer wieder Klage gegen diese Erscheinungen geführt worden. Zu ihrer Bekämpfung wurden Maßnahmen wie der Erlaß von Parasitengesetzen, die Schaffung einer Arbeitermiliz und von Betriebswachen sowie verstärkte Schulung in den Jugendverbänden usw. ergriffen. Es ist bisher aber offenbar nicht gelungen, diesen Exzessen, die ihre Ursache zu einem großen Teil in den bestehenden sozialen Verhältnissen haben, in wirksamer Weise entgegenzutreten. Das mag daran liegen, daß die erwähnten Maßnahmen vor allem repressiven und keinen präventiven Charakter haben. Mit der Erziehungsreform soll nun das Uebel an der Wurzel gefaßt werden.

Gleichzeitig dürfte die Erziehungsreform auch gegen den „stiljaga", die sowjetische Imitation des „jazz-boy", gerichtet sein. Dieser Typ eines Jugendlichen ist mehrfach Gegenstand parteiamtlicher Kritik gewesen. Die Einführung einer allgemeinen, mit dem Pubertätsalter einsetzenden Arbeitspflicht kann sich sehr wohl als Maßnahme erweisen, die geeignet ist, dem „stiljaga"-Wesen entgegenzuwirken.

Pädagogische Gründe

Pädagogische Gründe dürften für die Durchführung der Erziehungsreform an letzter Stelle maßgebend gewesen sein. Ueber dieser Tatsache darf aber nicht vergessen werden, daß sich die sowjetischen Pädagogen in langjährigen Experimenten und intensiver Forschung mit den Vor- und Nachteilen einer polytechnischen Erziehung auseinandergesetzt haben. Praktisch beschäftigen sie diese Probleme schon seit der Oktoberrevolution.

Der Gedanke einer polytechnischen Erziehung ist übrigens nicht neu und auch keineswegs ein Monopol der sowjetischen Pädagogen. Diese Erziehungsmethode wird auch im Westen angewendet[22].

AUSWIRKUNGEN DER REFORM

Unter den möglichen Auswirkungen der Reform lassen sich vom sowjetischen Standpunkt aus positive und negative Erscheinungen unterscheiden. Als positive Ergebnisse der Reform dürften zu erwarten sein:

1. Aenderung der *Einstellung zur körperlichen Arbeit.* Die Einführung einer allgemeinen handwerklichen und technischen Grundausbildung ist geeignet, den Gegensatz zwischen geistiger und körperlicher Arbeit abzuschwächen.
2. Bessere *Lenkung des Nachwuchsbedarfes* und ein Ansteigen der Zahl gut geschulter „mittlerer Kader".
3. Besserung auf dem Gebiet des Hooliganismus und der *Jugendkriminalität.*

Demgegenüber wäre vom Standpunkt des Sowjetregimes mit folgenden negativen Auswirkungen zu rechnen:

1. Die frühzeitige und gegenüber dem jetzigen Zustand noch stärkere Spezialisierung muß zu einem Absinken des allgemeinen *Bildungsniveaus* führen und vermag sich nachteilig auf das intellektuelle Potential der Sowjetunion auszuwirken. Besonders betroffen wird von dieser Entwicklung das Gebiet der Geisteswissenschaften. Nach außen wird dies in einer Schwächung der Rolle der Universität im Erziehungsprozeß deutlich. An die Stelle des Hochschulstudiums soll das Leitbild der Erwachsenen-Berufsfortbildung treten.

2. Eine übermäßige Spezialisierung dürfte sich als Hemmnis für den *technologischen Fortschritt* erweisen.

3. Stärkere *Differenzierung nach Bildungsklassen.* Der erschwerte Zugang zu den Hochschulplätzen verleiht dem Hochschulstudium den Charakter einer Auszeichnung. Der erfolgreiche Abschluß einer Hochschule dürfte daher einen Faktor darstellen, der die Entwicklung eines Standesbewußtseins unter den Hochschulabsolventen noch stärker als bisher begünstigt.

4. Die Reform ruft den *Widerstand* der durch sie Betroffenen hervor. Hierzu dürften gehören:

   a) die Wissenschaft, insbesondere die Geisteswissenschaft, sowie alle geistig Schaffenden, wie Schriftsteller und Publizisten; nicht unmittelbar betroffen ist demgegenüber der Bereich der Kunst (Musik, Theater usw.), da der Ausbildungsgang der Künstler durch die Erziehungsreform nur geringfügig berührt wird;

   b) die Pädagogen, soweit sie Anhänger der Lernschule und Gegner der Arbeitsschule sind;

   c) die Eltern, die für ihre Kinder eine Hochschulbildung anstreben, sowie diese Jugendlichen selbst; hierbei dürfte es sich vor allem um die neue Führungsschicht, die Kreise der „intelligenzia", handeln.

Der Widerstand äußert sich in den verschiedensten Formen. Er beginnt mit Resignation, die im Austritt von Schülern aus den Zehnjahresschulen zum Ausdruck kommt. Er äußert sich auch in kritischen Stimmen zur Erziehungsreform in Zeitungen und Zeitschriften der Sowjetunion. Im Rahmen der Diskussion um die Erziehungsreform sind derartige Beiträge nicht selten zum Abdruck gekommen. Die Kritik wird allerdings vielfach nicht offen, sondern zwischen den Zeilen oder nur andeutungsweise ausgesprochen. Als einer der prominentesten Kritiker dieser Art kann neben verschiedenen Wissenschaftlern Ilja *Erenburg* angesehen werden, der kürzlich in der *Komsomolskaja Prawda* (30. November 1958) auf das universelle Bildungsstreben der Renaissance hingewiesen hat.

Bemerkenswert ist, daß Erenburg seinen Beitrag unter der Ueberschrift „Versuch, in die Zukunft zu schauen" erscheinen ließ und daß kurz zuvor ein anderer Kritiker, Akademiemitglied *Semjonow*, den Titel „Wenn man in den morgigen Tag schaut" wählte[23]. In den Ueberschriften kommt die Besorgnis

zum Ausdruck, daß die Reform Gefahren für eine Entwicklung auf lange Sicht in sich birgt.

AUSBLICK

In der sowjetischen Erziehungsreform spiegelt sich, wenn man sie auf ihre tieferen Grundlagen zurückführt, die geistesgeschichtlich-philosophische Auseinandersetzung unseres Jahrhunderts wider. Es geht um die Auseinandersetzung zwischen Naturwissenschaften und Geisteswissenschaften. Auch der Kampf zwischen Sozialismus und Kapitalismus läßt sich im letzten Grund in diesen Zusammenhang stellen. Es ist die Auseinandersetzung einer materialistisch-dirigistischen Technokratie mit den Kräften einer auf Geistesfreiheit aufbauenden pluralistischen Gesellschaftsordnung.

Mit leidenschaftlichen, fast beschwörenden Worten weist Ilja *Erenburg* auf die Gefahren hin, die ein Sieg der Technik über den Geist bedeuten würde. „In der Produktion ist eine Spezialisierung notwendig" — schreibt er —, „im Geistesleben" aber ist sie „gefährlich: sie führt zu einem Stillstand der Gesellschaft, sie kann zu ihrer Verwilderung führen." Jede „einseitige Entwicklung der Kultur" bedeutet den Verlust „des Vermögens, kritisch zu denken". „Eine entwickelte Technik ist nicht Ziel, sondern Mittel, sie kann . . . dem geistig Wilden (duchovny dikarj) helfen, alles Wertvolle, Edle, Schöne zu zerstören[24]."

ANMERKUNGEN

[1]) Text: *Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR*, 1959, Nr. 1, Pos. 5; auch *Prawda* vom 25. Dez. 1958, S. 1—2; englisch: *Soviet News*, London, Nr. 3978 (31. Dez. 1958), S. 273—276, und Nr. 3979 (2. Jan. 1959), S. 3—4; deutsch: *Ost-Probleme*, Bonn, 1959, Nr. 6, S. 178—183.

[2]) Beschlossen auf dem 8. Parteikongreß im März 1919 in Moskau. Text: „Kommunisticheskaja Partija Sovetskogo Sojuza v rezoljucijach i reschenijach, 1898—1954" (Kommunistische Partei der Sowjetunion in Resolutionen und Entscheidungen, 1898—1954), 7. Ausgabe, Moskau, Teil I, 1954, S. 408—430, hier S. 419—420.

[3]) Text: *Prawda* v. 5. Sept. 1931; Nachdruck in: „Spravochnik direktora schkoly" (Handbuch des Schuldirektors), zusammengestellt von M. M. *Dejneko*, Moskau, 1955, S. 17—25, hier S. 18.

[4]) Direktiven zum 5. Fünfjahrplan, Text: *Prawda* v. 12. Okt. 1952; englisch: „Current Soviet Policies", Leo *Gruliow*, Editor, New York, 1953, S. 20—28, hier S. 26—27. Siehe dazu: Instruktivbrief des Bildungsministeriums der RSFSR, Nachdruck in „Spravochnik direktora schkoly", a. a. O. (Anm. 3), S. 186 bis 191.

[5]) Direktiven zum 6. Fünfjahrplan, Text: *Prawda* v. 26. Febr. 1956; englisch: „Current Soviet Policies", Leo *Gruliow*, Editor, Vol. II, New York, 1957, S. 8—26, hier S. 21. Ferner: Resolution zum Rechenschaftsbericht des ZK der KPdSU, Text: *Prawda* v. 25. Februar 1956; englisch: „Current Soviet Policies", ebenda, S. 189—195, hier S. 193; deutsch: Boris *Meissner*, „Das Ende des Stalin-Mythos", Frankfurt a. M., 1956, S. 161—169, hier S. 166 (Dokumente und Berichte des Europa-Archivs, Bd. 13).

[6]) *Prawda* v. 19. April 1958, S. 1—3.

[7]) *Prawda* v. 21. Sept. 1958, S. 2—3; englisch: *Soviet News*, Nr. 3920 (26. Sept. 1958), S. 241—245, und *Current Digest of the Soviet Press*, New York, 10. Jg. (29. Okt. 1958), S. 8; französisch: *La Documentation Française*, Articles et Documents, Paris, Nr. 0716 (18. Okt. 1958), S. 1—8; deutsch: *Ost-Probleme*, Bonn, 1958, Nr. 23, S. 759—767.

[8]) *Prawda* v. 16. Nov. 1958, S. 1; englisch: *Soviet News*, Nr. 3958 (25. Nov. 1958), S. 173 bis 180, und Nr. 3959 (26. Nov. 1958), S. 184; deutsch: *Die Sowjetunion heute*, Bonn, Beilage zu Nr. 35 (101), v. 10. Dez. 1958, 15 S.

[9]) Die Mittelschulen in den Baltischen Republiken und in der Georgischen SSR haben 11 Klassen.

[10]) Verordnung Nr. 782 v. 15. Juli 1943 und Verfügung Nr. 9492r v. 30. April 1944 des

Rats der Volkskommissare der UdSSR; Nachdruck in: „Narodnoe obrazovanie, Osnovnye postanovlenija, prikazy i instrukcii“ (Volksbildung. Die wichtigsten Verordnungen, Befehle und Instruktionen), zusammengestellt von A. M. *Danev*, Moskau, 1948, S. 247—250.

[11]) Ebenso: I. A. *Kairov*, Präsident der Akademie für pädagogische Wissenschaften der RSFSR, bei der Begründung des Gesetzes vor dem Obersten Sowjet der UdSSR (*Prawda* v. 24. Dez. 1958, S. 3—4, hier S. 3, Sp. 5).

[12]) *Kairov*, a. a. O. (Anm. 11).

[13]) Dekret v. 26. Mai 1956 (*Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR*, 1956, Nr. 12, Pos. 242).

[14]) *Kairov*, a. a. O. (Anm. 11).

[15]) Vgl. Verordnung v. 15. Dez. 1933 (*Sobranie zakonov . . . SSSR*, 1933, Nr. 59, Pos. 357). Auszugsweiser Nachdruck in: „Zakonodatelstvo o trude, Kommentarii“ (Arbeitsgesetzgebung, Kommentar), Moskau 1953, S. 254.

[16]) Für die Schaffung eines solchen Schultyps setzte sich z. B. Akademiemitglied *Semjonow* in der *Prawda* vom 17. Oktober 1958 ein.

[17]) Beschluß des Zentralkomitees der Ukrainischen Kommunistischen Partei über die Eröffnung von 28 Achtjahresschulen (*Radjanska Ukraina* v. 28. Aug. 1958).

[17a]) Vgl. den Lehrplan für Achtjahresschulen in *Sovetskaja Pedagogika*, Moskau, Januar 1959, S. 15.

[18]) *Prawda* v. 10. Nov. 1956, S. 2.

[19]) Chruschtschows Bericht vor dem 21. Parteikongreß „Ueber die Kontrollziffern der Volkswirtschaft der UdSSR für 1959—1965“ (*Prawda* v. 28. Jan. 1958, hier S. 5, Sp. 4). Vgl. die vorangegangenen Thesen dieses Berichts (*Prawda* v. 14. Nov. 1958, hier S. 7, Sp. 3—4), die vom 21. Parteikongreß angenommenen Kontrollziffern (*Prawda* v. 8. Febr. 1959, hier S. 7, Sp. 3—4) und die von ihm hierzu beschlossene Resolution (*Prawda* v. 7. Febr. 1959, hier S. 2, Sp. 2).

[20]) Hervorhebung vom Verfasser. Russisch: „pri kommunizme“.

[21]) Im Gebiet Moskau und anderen Industriebezirken erreicht die Arbeitslosigkeit unter den Schulentlassenen 15 vH. (Vgl. den Vorsitzenden der Verwaltung der Arbeiterreserve in der *Komsomolskaja Prawda* v. 10. Sept. 1958 sowie die *Literaturnaja gazeta* v. 3. Juli 1958.)

[22]) Vgl. die Publikation der UNESCO „Education in a Technological Sense“, Paris, 1952.

[23]) *Prawda* v. 17. Okt. 1958.

[24]) *Komsomolskaja Prawda* v. 30. Nov. 1958.

Anhang

Westliche Nachkriegsliteratur zum sowjetischen Erziehungswesen (Auswahl)

I. Monographien

Counts, George S., „The Challenge of Soviet Education“, New York 1957, 330 S.

De Witt, Nicholas, „Soviet Professional Manpower“, Washington D. C. 1955, 400 S.

„Education in the USSR“. Publ. by the U. S. Office of Education, Washington D. C. 1957, 226 S.

Froese, Leonhard, „Ideengeschichtliche Triebkräfte der russischen und sowjetischen Pädagogik“, Heidelberg 1956.

Kline, George L., „Soviet Education“, Columbia University Press, New York 1957, 192 S.

Korol, Alexander G., „Soviet Education for Science and Technology“, New York und London 1957, 513 S.

Lange, M. G., „Totalitäre Erziehung“, Stuttgart-Düsseldorf 1954.

Shore, Maurice J., „Soviet Education. Its Psychology and Philosophy“, 1947.

Volpicelli, Luigi, „Die sowjetische Schule, Wandel und Gestalt“, Heidelberg 1958, 267 S. (Italienische Ausgabe 1957).

II. Zeitschriftenartikel

Baritz, Joseph J., „The Training of Scientific and Technical Personnel in the Soviet Union“ in: *Bulletin*, Institute for the Study of the USSR, München, 1958, Nr. 8 (deutsche Uebersetzung: *Ost-Probleme*, Bonn, 10. Jg., Nr. 23, 21. November 1958, S. 769—775).

H. D., „Sowjetpädagogik und Lehrerbildung 1918—1957“ in: *Ost-Probleme*, Bad Godesberg, 9. Jg., Nr. 23 (30. August 1957), S. 811—817.

Dzilleja, K., „Schools and Educational Standards in Occupied Latvia“ in: *Baltic Review*, New York, No. 14 (August 1958), S. 3—32.

„Das Erziehungswesen der Sowjetunion“ in: *Material und Nachrichtendienst der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Lehrer-*

verbände, Berlin, 7. Jg., Nr. 73 (15. April 1956), 98 S.

Fedenko, B., „The New Trend in Soviet Education and its Social Consequences in the Ukraine“ in: *Ukrainian Review,* München, 1958, No. 6, S. 41—55.

Froese, Leonhard, „Entwicklungstendenzen der Pädagogik“ in: *Osteuropa,* Stuttgart, 6. Jg., 1956, S. 204.

Froese, Leonhard, „Die geistesgeschichtlichen Voraussetzungen der Sowjetpädagogik“ in Europa-Archiv 9/1956, S. 8825—8832.

Froese, Leonhard, „Das pädagogisch-literarische Werk A. S. Makarenkos“ in: *Internationale Zeitschrift für Erziehungswissenschaft,* 1. Jg., 1956, S. 113.

Froese, Leonhard, „Das sowjetische Bildungsideal mit besonderer Berücksichtigung A. S. Makarenkos“ in: *Ostpädagogik,* Düsseldorf, 1957, S. 90.

„The Humanities in Soviet Higher Education“ in: *University of Toronto Quarterly,* Toronto, 28. Jg. (Oktober 1958), S. 1—96.

Hund, Heinz, „Technikerschulen als Machtfaktor“ in: *Ost-Probleme,* Bad Godesberg, 9. Jg., Nr. 15 (10. Mai 1957), S. 516—526.

Koutaissoff, E., „Secondary Education for All and Juvenile Labour in the USSR“ in: *Soviet Studies,* Oxford, April 1958, S. 368—375.

„Long-term Prospects of Soviet Education“ in: *Soviet Studies,* Oxford, Juli 1957, S. 102—108.

Lyons, Eugene, „Soviet Education: Myth and Fact“ in: *National Review,* New York, April 26, 1958.

„Nouveaux projets de réforme scolaire en Union Soviétique“ in: *Est et Ouest,* Paris, 10. Jg., 1958, No. 202, S. 19—24.

Schlesinger, R., „Further Debate on Education“ in: *Soviet Studies,* Oxford, Oktober 1958, S. 199—206.

Schlesinger, R., „Prolongation of the School Period and the Supply of Skilled Labour“ in: *Soviet Studies,* Oxford, Juli 1958, S. 104—106.

Sorgenfrey, A., „Das Neueste auf dem Gebiet der Erziehung und Bildung in der UdSSR“ in: *Ostpädagogik,* Düsseldorf, 1957, S. 26.

„The Soviet Union: Education at Mid-Century“ in: *Current History,* New York, 35. Jg., No. 203 (Juli 1958), S. 1—48.

Strobel, Georg, „Die wirtschaftliche und machtpolitische Bedeutung der Polytechnisierung in Schule und Wissenschaft der Sowjetunion“ in Europa-Archiv 20—21/1956, S. 10 243—10 252.

Utechin, S. V., „Education in the USSR“ in: *The Political Quarterly,* London, 29. Jg., Oktober—Dezember 1958, S. 323 bis 337.

Utechin, S. V., „Current Problems of Soviet Secondary Education“ in: *Soviet Survey,* London, Nr. 12, Februar 1957.

Wittig, Horst E., „Die Marxsche Bildungskonzeption und die zweite ‚Polytechnisierung‘ der Sowjetschule“ in: *Aus Politik und Zeitgeschichte,* Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament,* Bonn, 10. Dezember 1958, S. 657—666.

III. Zur sowjetischen Erziehungsreform 1958 insbesondere

De Witt, Nicholas, „Upheaval in Education“ in: *Problems of Communism,* Washington D. C., Vol. 8, Nr. 1 (Januar bis Februar 1959), S. 25—34.

„Khrushchev on Education“ in: *World Today,* London, November 1958 (deutsche Uebersetzung: *Ost-Probleme,* 10. Jg., 1958, Nr. 23, S. 758—759).

Lewitzkyj, Boris, „Rußland formt Schulen um“ in: *Der Europäische Osten,* München, 5. Jg., Nr. 51 (Januar 1959), S. 34 bis 38.

Marin, Y., „The Proposed Soviet Educational Reform“ in: *Bulletin,* Institute for the Study of the USSR, München, November 1958, S. 28—33.

Schmid, Alfred, „Schulreform in der Sowjetunion“ in: *Arbeitsgemeinschaft Ost Bulletin,* Wien 1. Jg., Nr. 4 (15. November 1958), S. 1—5.

Probleme der europäischen Integration

[1] „Europäische Integration". Hrsg. von C. *Grove Haines*. Göttingen: Verlag Otto Schwarz & Co. 1958. DM 15,80.

[2] „Wirtschaftliche Integration. Theoretische Voraussetzungen und Folgen eines europäischen Zusammenschlusses". Von Rolf *Sannwald* und Jacques *Stohler*. Basel — Tübingen: Kyklos-Verlag; I. C. B. Mohr 1958. DM 20,80.

[3] „Economic Theory and Western European Integration". Von Tibor *Scitovsky*. London: George Allen & Unwin Ltd. 1958. 16 s.

[4] „Der Gemeinsame Markt in Europa". Von Werner *von Lojewski*. Frankfurt a. M.: Ullstein Taschenbücher-Verlag 1958. DM 1,90.

[5] „Demain l'Europe sans frontières?", Recherches d'un groupe d'étude dirigé par Raymond *Racine* au Centre Européen de la Culture, Paris: Librairie Plon 1958. (Les documents de „Tribune Libre"). Ffrs. 1350.

[6] „Expansion économique régionale et Communauté Européenne", von Paul *Romus*. (A. W. *Sythoff-Leyde*, 1958, Sammlung „Aspects Européens").

I. Politische und wirtschaftliche Motive

Von Bodo Böttcher

Daß ein europäischer Zusammenschluß notwendig und nützlich und daher erstrebenswert sei, wird im allgemeinen als selbstverständlich angesehen und deshalb kaum mehr in Frage gestellt. Jedoch steht den Befürwortern der Integration eine Minderheit von Skeptikern gegenüber, die Zweifel grundsätzlicher Art und insbesondere Bedenken gegenüber der Richtigkeit des in den letzten Jahren eingeschlagenen Weges nicht unterdrücken können. Die Begründungen für die Notwendigkeit und den Nutzen der Integration zeigen, bei genauer Betrachtung, ein keineswegs geschlossenes Bild, das den politischen und geistigen Standort derjenigen, die die Begründung vortragen, ebenso widerspiegelt wie die jeweilige weltpolitische Lage. Man behauptet nicht zuviel, wenn man von einer gewissen Verwirrung auf diesem Gebiete spricht, die nur zu oft ein Verkennen der tatsächlichen Situation und der geschichtlichen Zusammenhänge offenbart. Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die Notwendigkeit des Zusammenschlusses mit dem Ziel der Verhinderung von Kriegen in Europa begründet. Später, insbesondere seit dem Ende der alliierten Kriegskoalition, rückte die gemeinsame

Abwehrfront gegen den Expansionsdrang des Weltkommunismus in den Vordergrund. Die Montanunion entstand dann aus einem *mixtum compositum*, aus echtem Europageist und dem Wunsche, die deutsche Schwerindustrie an die Kette eines Monstrekartells zu legen. Die EVG war eine ebenso unglückliche wie erfolglose Mischung von Mißtrauen gegen Deutschland und gemeinsamer Furcht vor der Drohung aus dem Osten. Die jetzigen Verträge von Rom, zunächst als Ersatz für die gescheiterte EVG geplant, erscheinen als eine Mischung aus Furcht vor der gesammelten Kraft des Ostblocks, dem Wunsch zur Emanzipation vom „großen Bruder“ jenseits des Atlantiks, der Hoffnung, einen Anstoß zu geben für weitergehende Zusammenschlüsse, sowie einigen richtigen und einigen falschen Einsichten in volks- und weltwirtschaftliche Zusammenhänge.

Widersprüchlichkeiten dieser Art finden ihren Niederschlag auch in einer Sammlung von Vorträgen europäischer und amerikanischer Politiker und Wissenschaftler auf einer im Sommer 1956 abgehaltenen Konferenz des Bologna Center der John Hopkins University [1], von denen sich allerdings die weiter unten angeführten Aufsätze von *Brugmans* und *Loftus* wegen ihrer klaren Konzeption abheben und deshalb noch heute größere Verbreitung verdienten. Bei den vom Politischen her argumentierenden Teilnehmern der Konferenz steht mehr oder minder deutlich eine Gleichgewichtsvorstellung im Hintergrund, in der die Vereinigten Staaten, die Sowjetunion und Europa als Partner fungieren. Man erstrebt die *Wieder*gewinnung einer verlorenen Position Europas, als ob in dieser machtpolitischen Form Europa als Einheit jemals existiert habe — wenn man solche Episoden wie den Krimkrieg oder den Boxeraufstand in China außer Betracht läßt. Dabei wird, nicht übermäßig logisch, der verminderte Anteil Westeuropas an der Weltproduktion als Symptom angeführt, ausgehend offenbar von der Vorstellung, daß einmal bestehende Proportionen *per se* erhaltenswert seien, als würde die Zusammenfassung der europäischen Nationalwirtschaften den Anteil Europas an der Weltwirtschaft erhöhen und *damit* die politische Unabhängigkeit sichern ([1] z. B. *van Kleffens*, S. 79, *La Malfa* S. 60; [4] S. 8 ff.). Auf diese Probleme ist weiter unten noch zurückzukommen, jedoch soll in diesem Zusammenhang die Frage aufgeworfen werden, ob die Forderung der politischen Unabhängigkeit Westeuropas nicht nur von der Sowjetunion, sondern auch von den Vereinigten Staaten überhaupt realistisch, geschweige denn realisierbar ist.

Wir glauben, daß diese Wurzel des Europa-Gedankens das Ergebnis ebenso falscher wie verhängnisvoller Vorurteile gegenüber den Vereinigten Staaten ist. Wohltätigkeit erzeugt selten Liebe; Henri *Brugmans* spricht in diesem Zusammenhang in seinem vorzüglichen Vortrag „Die Dynamik der Europäischen Integration“ ([1] S. 154, 160) von dem „Minderwertigkeitskomplex des armen Verwandten“. (Immerhin ist darauf hinzuweisen, daß die auf amerikanische Initiative und finanzielle Hilfe gegründete OEEC das bisher wertvollste Instrument europäischer Zusammenarbeit gewesen ist.) Es scheint auch schwer zu sein, einzugestehen, daß das bestehende Ausmaß der Unabhängigkeit unter den gegebenen Umständen ein Optimum darstellt. Aber man sollte erwarten können, daß die realen Machtverhältnisse und die ihnen zugrunde liegenden Tatsachen es jedermann einsichtig machen müßten, daß Westeuropa nur ein Teil der atlantischen Gemeinschaft und nur als solcher lebensfähig ist, einer Gemeinschaft, die ja nicht erst seit dem Zweiten Weltkrieg politisch und wirtschaftlich gewachsen

ist, sondern als geistig-kulturelle Einheit schon seit mehreren Jahrhunderten existiert. In der Einleitung von Felice *Battaglia* kommt dies sehr schön zum Ausdruck. Die genannten Vorurteile erscheinen noch absurder, wenn man von Westeuropa, wie es in der OEEC repräsentiert ist, heruntersteigt zu dem kleineren Europa der sechs Länder der Montanunion und der EWG. John A. *Loftus* weist in seiner „Untersuchung von Möglichkeiten der Europäischen Integration" ([1] S. 97 ff.) darauf hin, daß die historische Begründung (der EWG-Raum decke sich etwa mit dem Reich Karls des Großen) ebensowenig stichhaltig ist wie die kulturelle (in den sechs Ländern bestehe eine weitgehende Homogenität von Religion, politischen Grundsätzen und sonstigen Normen des Alltags). Auch könne nicht behauptet werden, die militärische Stärke der Sechs wäre kollektiv größer als die Stärke der separaten Partner innerhalb eines größeren Bündnisses.

Da solche politischen Argumente für die Integration, weil überwiegend im Negativen wurzelnd, nicht allzu ergiebig sein können, bewegt sich (zumindest noch im Jahre 1956) ein Großteil der Diskussion der politischen Aspekte des europäischen Zusammenschlusses weitgehend im Organisatorischen: Kooperationalismus—Staatenbund. Sie gleitet aber mit erstaunlicher Regelmäßigkeit hinüber auf die Ebene des Wirtschaftlichen. Dem politischen Gegensatz Kooperationalismus—Staatenbund entspricht im Wirtschaftlichen das Begriffspaar Zusammenarbeit—Integration, das heute den Schwerpunkt der Europa-Diskussion ausmacht.

Dieses „Abgleiten" der Begründungen — wenn man es so nennen will — ins Wirtschaftliche hat natürlich sehr verständliche Hintergründe. Hier läßt sich mit theoretischer Analyse etwas ausrichten, hier kann man gewisse Vorhersagen machen, da einige Erfahrungen aus der Vergangenheit bereits vorliegen, und hier schließlich findet der „Mann auf der Straße" im Lebensstandard, um dessen Erhöhung es dabei im Grunde immer geht, ein vertrauteres Phänomen vor als in den „Europaträumen" der Politiker (*Loftus*, [1] S. 90). Die Untersuchungen der Nationalökonomen zur wirtschaftlichen Integration sind dementsprechend häufig ergiebiger, zumal der ökonomischen Analyse nicht nur die Folgen der Integration unterliegen, sondern auch deren für ein vernünftiges Funktionieren notwendige Voraussetzungen.

Die wirtschaftlichen Argumente für die Integration lassen sich im wesentlichen auf drei Gedanken reduzieren: 1. die Beseitigung der Handelshemmnisse im Gemeinsamen Markt führt zu einer verstärkten internationalen Spezialisierung; 2. der größere Markt erlaubt die Anwendung rationellerer Methoden der Massenproduktion und wird damit zu Kosten- und Preissenkungen führen; 3. die Integration setzt eine Abstimmung u. a. der Währungs- und Finanzpolitik und der Konjunkturpolitik voraus, wodurch eine optimale Ausnutzung der Produktionsfaktoren erleichtert wird und Wohlstandsverluste weitgehend vermieden werden können. Diese Folgen der Integration würden zu einer Erhöhung des Wohlstandes der Völker führen. Solche Argumente wurden in der Vergangenheit oft in einer vulgärökonomischen Form vorgetragen, die in gewisser Hinsicht vielleicht politisch wirkungsvoll sein mochte, dennoch aber einer objektiven Prüfung nicht standhalten konnte. So zitiert *Loftus* in seinem schon mehrfach angeführten Aufsatz aus Edouard *Bonnefous'* „L'Europe en Face de son Destin" (Paris 1952) die Feststellung: „Niemand stellt die Vorteile in Frage, die sich für die UdSSR aus

ihrer Gebietsgröße von 21 Millionen Quadratkilometern und ihrer Bevölkerung von 200 Millionen Einwohnern bzw. für die Vereinigten Staaten mit ihrer Einwohnerzahl von 150 Millionen und einer Gebietsgröße von 7 840 000 Quadratkilometern gegenüber den europäischen Staaten ergeben, die sämtlich durch eigene Grenzen, Armeen, Währungen und Zolltarife getrennt sind.“ Loftus bemerkt sehr richtig dazu: „Vielleicht stellt das wirklich niemand in Frage, aber es sollte vielleicht doch jemand einmal tun, zumindest der Sache der Argumentation und der Klärung wegen. Es ist durchaus nicht selbstverständlich, daß die wirtschaftliche Stärke Rußlands ganz oder hauptsächlich oder auch nur zu einem bedeutenden Umfange der Größe seines Marktes zuzuschreiben ist, der den russischen Produzenten offensteht . . . Was die Vereinigten Staaten anbelangt, so ist der geographische Umfang des freien inneren Marktes . . . zweifellos ein bedeutender Faktor der . . . Wirtschaft dieser Nation. Sicherlich wäre es aber auch eine unzulässige Vereinfachung, wollte man diesen Umfang als entscheidenden Faktor werten, und zwar auf Kosten von Erwägungen über die wirtschaftliche Struktur und die Wirtschaftsmentalität des Volkes“ ([1] S. 93).

Man sollte also das Vorurteil ausräumen, wonach die größere Bevölkerungszahl und der größere Markt *eo ipso* auf Grund verbesserter Möglichkeiten für die Massenproduktion zu einer Hebung des Wohlstandes führen müßten. Statt dessen sollte man stärker auf den Zusammenhang zwischen Kaufkraft, Volkseinkommen und Marktgröße abstellen.

Die ökonomischen Begründungen der Integration haben als Grundlage ihrer Argumentation das universelle Freihandelsprinzip, das die Beseitigung von Zöllen und Handelshemmnissen als Voraussetzung der Maximierung des Wohlstandes im Weltrahmen fordert. Es ist offensichtlich, daß regionaler Freihandel in einer Zollunion einen Verzicht auf das theoretische Maximum der Wohlstandssteigerung bedeutet. Wohl wird die Beseitigung der Handelshemmnisse zwischen einer Gruppe von Ländern den Handel zwischen diesen vermehren, jedoch den Handel mit Drittländern u. U. vermindern. Ob hieraus eine Wohlstandssteigerung für die Unionsländer resultieren wird, läßt sich generell nicht sagen ([2] S. 40). Vom Standpunkt der Welt als Ganzes gesehen, werden sich die Vorteile und Nachteile hinsichtlich des Wohlstandes möglicherweise weitgehend ausgleichen ([3] S. 66). Für den Liberalen ist eine solche Lösung ungeeignet; sie wurde bisher auch konsequent abgelehnt. *Sannwald/Stohler* rechtfertigen deshalb die regionale Integration einseitig mit dem wohlstandssteigernden Effekt für die Zollunionstaaten ([2] S. 62 ff.) und berufen sich schließlich auf James *Meade* („The Theory of Customs Unions“, Amsterdam 1955, S. 44), der sich jedoch gerade an dieser Stelle auf eine politische Rechtfertigung der Regionallösung zurückzieht. Die logisch und sachlich unbefriedigende politische Begründung findet hier also auch keine logisch und sachlich begründete ökonomische Untermauerung.

Wenn man die These akzeptiert, daß in der heutigen weltpolitischen Situation kein Teil Westeuropas Veranlassung hat, sich in irgendeiner Form aus der europäischen Gemeinschaft herauszulösen, so wird man eine Art wirtschaftlicher Integration, bei der der Gewinn der Unionsstaaten zu Lasten der anderen Staaten der politischen Interessengemeinschaft geht, zumindest nicht überzeugend finden. Die Belastungen, die einer gemeinsamen westlichen Politik aus der Existenz der Verträge von Rom bisher bereits erwachsen sind und auch in

Zukunft noch erwachsen werden, brauchen an dieser Stelle nur erwähnt zu werden.

Die theoretische Analyse stellt zwei Wirkungen der Zollunion heraus: die handelschaffende und die handelablenkende. Die erste ist das Ergebnis der durch den Abbau der Handelshemmnisse möglichen größeren Spezialisierung zwischen den Unionsländern. *Scitovsky* weist wiederholt darauf hin, daß diese Folge eine außerordentlich langfristige Betrachtungsweise erfordert; denn die dafür erforderliche regionale Verschiebung des Umfangs und der Richtung der Investitionen könne nur in dem Ausmaß erfolgen, als *neue* Investitionen unternommen würden ([3] S. 44 ff., 68). Und auch in diesem Falle stünde zu bedenken, daß die geographisch bedingten Spezialisierungsmöglichkeiten in Westeuropa wahrscheinlich schon jetzt praktisch erschöpft seien ([3] S. 33). Auch würden nur in seltenen Fällen neue Investitionen den bereits bestehenden so überlegen sein, daß die Verschrottung existierender Anlagen lohnte, bevor sie ohnehin ersetzt werden müßten. Der wesentlichste Raum für die Ausnutzung der „economies of scale and location" liege daher in den noch zu schaffenden Industrien und auf Gebieten, wo die gegenwärtige Kapazität zu gering oder veraltet sei ([3] S. 46/47). Scitovsky glaubt, daß der tatsächliche Anreiz zur Konzentrierung bestimmter Produktionsrichtungen (mit Ausnahme natürlich der landwirtschaftlichen) in bestimmten Ländern weniger bedeutungsvoll sei als die Umschichtung zwischen den Unternehmen innerhalb jeweils eines Landes der Zollunion. „Wirtschaftlicher Zusammenschluß würde zu einer internationalen Verschiebung (reallocation) der Produktion nur auf den Gebieten führen, wo wenig oder kein Raum ist für eine *Verminderung der durchschnittlichen Produktionskosten der bedrohten nationalen Industrie durch eine inländische Verschiebung der Produktion*" ([3] S. 39). Das ist eine außerordentlich wichtige Feststellung, die große Beachtung verdient. Inwieweit sich diese Tendenz in den Ländern der EWG tatsächlich auswirken wird, bleibt abzuwarten. Sie würde in vielen Industriezweigen aller Länder die Eliminierung der weniger leistungsfähigen und deshalb nicht erhaltungswürdigen Unternehmen mit sich bringen. Es ist allerdings zu bezweifeln, daß die derzeitigen Regierungen eine solche den landläufigen mittelstandspolitischen Vorstellungen zuwiderlaufende Entwicklung dulden würden. Scitovsky äußerte Befürchtungen hinsichtlich dieses Umstandes bereits 1956 in dem in [3]wieder abgedruckten Artikel „Economies of Scale, Competition, and European Integration" (S. 130).

Die zu erwartende Wohlstandssteigerung, die sich auf die vermehrte Spezialisierung innerhalb der Zollunion zurückführen ließe, ist, so folgert Scitovsky, außerordentlich gering. Für eine Zollunion, die außer den sechs Ländern noch Großbritannien und die skandinavischen Länder umfaßt, errechnete Scitovsky für 1952 einen Spezialisierungsgewinn von rund 69 Millionen Dollar, d. s. weniger als 0,05 vH des Bruttosozialproduktes der genannten Länder ([3] S. 65 ff.). Der Verlust aus der handelsablenkenden Wirkung der Integration würde sich nach der gleichen Rechnung auf etwa 68 Millionen Dollar belaufen, in die sich die Mitglieds- und Drittländer zu teilen hätten. Der größere Teil würde aber vermutlich auf die Drittländer entfallen. Die Unionsländer hätten jedoch einen weiteren Gewinn, der sich als „terms-of-trade-effect" darstellt. Drittländer würden danach eine Verschlechterung ihrer Austauschrelationen ver-

zeichnen, die sie veranlassen könnte, ihre Währungen abzuwerten, um damit einen Ausgleich ihrer Handelsbilanz zu erzielen. In der Rechnung Scitovskys beträgt dieser Gewinn der Unionsländer etwa 465 Millionen Dollar und geht voll zu Lasten der Drittländer. Er kann allerdings etwas gemildert werden durch die Steigerung der Einfuhren, die durch die Realeinkommenssteigerung der Unionsländer (als Folge der Union) hervorgerufen werden. Selbst wenn man die dieser Rechnung zugrunde liegenden restriktiven Annahmen berücksichtigt, muß der geringe Nutzen der Integration überraschen ([3] S. 67). Es muß hier freilich erwähnt werden, wie außerordentlich schwierig es ist, über die Auswirkungen einer Zollunion exakte Zahlenangaben zu machen. So ging das GATT in einer Untersuchung über „The Possible Impact of the European Economic Community, in Particular the Common Market, upon World Trade“ mit allen notwendigen Vorbehalten von der Voraussetzung aus, daß das Bruttosozialprodukt der sechs EWG-Länder infolge der Integration zusätzlich um 30—60 vH steigen wird (Zeitraum 1953/55 bis 1973/75), wohlgemerkt über die normale Wachstumsquote von 90 vH in dieser Periode hinaus. Außerdem betonte das GATT ausdrücklich, daß die von Scitovsky befürchteten Handelsablenkungen nach allen Erfahrungen zu keinem ernsthaften Problem führen müßten und sogar unerheblich sein würden, solange die Konjunkturlage stabil sei.

Was nun die erhofften Auswirkungen rationellerer Methoden der Massenproduktion anbelangt, die der größere (gemeinsame) Markt erlaubt, so unterliegen sie ähnlichen Erwägungen wie die bereits angeführten Spezialisierungsgewinne. Die Erreichung optimaler Betriebsgrößen ist abhängig nicht allein vom Umfang des gesamten Marktes, sondern auch von der bestehenden Angebotssituation; „denn Investitionen werden gewöhnlich nicht in einem wirtschaftlichen Vakuum unternommen, sondern unter Verhältnissen, in denen sowohl ein Markt wie auch eine Industrie zur Versorgung dieses Marktes bereits bestehen. Dementsprechend passen Neuinvestitionen sich dem Bruttozuwachs der Nachfrage a) aus dem langfristigen Wachstum der Einkommen, b) der Verschrottung obsoleter Kapazität und c) der Verschiebung der Nachfragestruktur an“ ([3] S. 113 bis 114). In der gegenwärtigen Situation, da zweifellos eine große Anzahl suboptimaler Unternehmen besteht, ist aber keineswegs sicher, daß der größere Markt in absehbarer Zeit zu einer vernünftigeren Betriebsgrößenstruktur führen wird. Vielmehr ist zu erwarten, daß bisher schon suboptimale Betriebe oder Industrien oligopolistischer Angebotsstruktur im Ausmaß der oben erwähnten Marktausdehnung ihre Kapazität erweitern, um ihren Marktanteil zu halten ([3] S. 117, 125 f.). Eine optimale Betriebsgröße wäre von vornherein nur dort zu erreichen, wo neue Industrien entstehen oder die Marktausweitung praktisch so explosiv ist, daß der Bau optimaler Anlagen sofort lohnend ist ([3] S. 46 f., S. 133). Scitovsky ist der Auffassung, daß Marktausweitungen als Folge der drei oben angeführten Faktoren in Europa in der Vergangenheit weniger schnell vor sich gegangen seien als etwa in den Vereinigten Staaten, weil die langfristige Erhöhung der Einkommen geringer gewesen sei (geringeres Bevölkerungswachstum), weil die Verschrottung obsoleter Kapazitäten langsamer erfolgt sei (Produktionskosten in neuen suboptimalen Anlagen sind höher als in den abgeschriebenen alten Anlagen; daher besteht kein Anreiz zur Verschrottung; außerdem sei die Kapitalbildung geringer) und weil schließlich die europäische Nachfragestruk-

tur (z. T. aus soziologischen Gründen sowie wegen des niedrigen Realeinkommens und weil die europäische Industrie weniger aggressiv ist) weniger flexibel sei ([3] S. 119, 123). Insbesondere hinsichtlich der beiden letzten Faktoren spielen die großen Unternehmen eine besondere Rolle. Scitovsky spricht hier die Erwartung aus, daß der verstärkte Wettbewerb die westeuropäischen Regierungen zwingen werde, die Schutzpolitik für die kleinen Unternehmen aufzugeben ([3] S. 134). Angesichts der Tatsache, daß auch bei der Europäischen Wirtschaftskommission bereits eine Mittelstandsabteilung eingerichtet worden ist, wird man hier jedoch nicht allzuviel erhoffen dürfen.

Da die beiden im allgemeinen angeführten ökonomischen Begründungen für die Integration nur eine geringe tatsächliche Bedeutung haben dürften, bleibt zu fragen, welchen Nutzen man sich von dem regionalen Zusammenschluß, insbesondere in der derzeitigen Form, erwarten soll. *Scitovsky* sieht diesen Nutzen in der notwendigen Anpassung an den dynamischsten Unternehmer, verbreiterter Anwendung der besten industriellen und kommerziellen Verfahren, betrieblicher Leistungssteigerung und rationalerer Verwendung der realen Produktionsfaktoren innerhalb der einzelnen Staaten, niedrigeren Gewinnspannen, ausgedehnteren Käufermärkten und schließlich in größerer Konjunktur- und Preisstabilität sowie besserer Ausnutzung der verfügbaren Investitionsmittel. Bis auf die beiden letztgenannten Faktoren hängen die Wirkungen der Integration nicht von einer Zunahme des internationalen Handels, sondern von einer Zunahme des Wettbewerbs ab. Für die wichtigsten der allgemein erwarteten Folgen des Zusammenschlusses ist dieser somit keine notwendige Bedingung, sondern nur ein Weg zur Herbeiführung eines günstigeren wirtschaftlichen Klimas ([3] S. 68/69). Im EWG-Vertrag sind angesichts des Umfanges, in dem früher internationale Absprachen den Wettbewerb beschränkten, in Art. 85 ff. die entsprechenden Konsequenzen gezogen und Wettbewerbsbeschränkungen grundsätzlich verboten.

Konjunktur- und Preisstabilität haben in den vergangenen Jahren in den europäischen Ländern trotz der Bemühungen der OEEC mehr oder minder stark divergiert. Die Unterschiede der monetären Disziplin wirkten sich, bei unveränderlichen Wechselkursen, in Ueberschüssen und Defiziten der Zahlungsbilanzen aus. Um in der Zollunion Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu vermeiden, die Rückfälle in restriktive Praktiken hervorrufen können, ist eine Koordination der nationalen Währungs- und Konjunkturpolitik erforderlich. *Scitovsky* fordert nicht nur eine Koordination, sondern sogar eine supranationale Behörde für die Beschäftigungspolitik und führt zur Begründung an, daß bei liberalisiertem Außenhandel die Multiplikatorwirkung eines nationalen Beschäftigungsprogramms wegen der erhöhten Importquote zu gering und das Programm somit zu teuer werde. Eine integrierte Konjunkturpolitik werde von sich aus eine Stabilisierung der Zahlungsbilanzen mit sich bringen. Wenn internationale Kapitalbewegungen rational erfolgen sollen, müsse die „Infrastruktur" auf Unionsebene organisiert und koordiniert sein, damit privater Gewinn und gesellschaftlicher Nutzen übereinstimmen. Schließlich seien manche Projekte so umfangreich, daß übernationale Finanzierung erforderlich ist. Um diese Aufgaben durchzuführen, müßte die supranationale Behörde eigene Steuerhoheit besitzen und praktisch das Organ der Finanzpolitik (Fiskal- plus Geldpolitik) werden ([3] S. 97 f.). Zu-

sammen mit einem integrierten Kapitalmarkt wären damit die Voraussetzungen für eine gemeinsame europäische Währung gegeben, die Scitovsky für eine wichtige Bedingung des Funktionierens der Integration ansieht ([3] S. 79 ff.).

Die Erfüllung dieser Voraussetzungen erfordert allerdings Souveränitätsverzichte in einem Ausmaß, zu dem heute keine Regierung bereit ist. Auch ist nicht ersichtlich, wie etwa das Pfund Sterling in eine solche gemeinsame Währung eingebaut werden sollte. In der Tat scheinen, solange die nationalen Regierungen insbesondere ihre Finanzpolitik zur internen Stabilisierung verwenden, flexible Wechselkurse das Verfahren der Wahl zu sein, um gleichzeitig das Gleichgewicht der Zahlungsbilanzen aufrechtzuerhalten ([2] S. 164 f.). Die Bestimmungen des EWG-Vertrages (Art. 103 ff.) zeigen, daß so weitgehende Konsequenzen nicht gezogen worden sind. Vielmehr wird an festen Wechselkursen festgehalten. Die Gegner der institutionellen Methode der Integration, insbesondere *Röpke,* haben auch stets argumentiert, daß die (inzwischen eingeführte) Konvertierbarkeit der Währungen auf Grund ihrer dem Goldstandard ähnlichen Wirkungen die Regierungen zu monetärer Disziplin zwinge und somit die Entstehung von Zahlungsbilanzdefiziten verhindere. Im Grundsatz ist dieses Argument durchaus richtig, aber es übersieht, daß das Problem der internen Stabilität damit nicht gelöst wird.

Während *Scitovsky* in großen Umrissen Folgen und gewisse Voraussetzungen der Integration behandelt, befassen *Sannwald/Stohler* sich mehr mit den Einzelheiten, die das Funktionieren einer Zollunion gewährleisten würden. Unter Anlehnung an *Meade,* dessen Verfahren einmal als die „Lehre vom systematischen Einordnen" („taxonomics") bezeichnet worden ist, untersuchen sie eine große Anzahl von Modellen. Dieses Verfahren und die unzureichende Untergliederung des Textes machen das Buch zu einer mühsamen Lektüre. Gleichwohl ist es ebenso wie das Buch von Scitovsky von erheblichem Nutzen für jeden, der sich mit Integrationsproblemen auf einer theoretischen Ebene beschäftigt, die notwendig über dem Niveau der praktisch-politischen Meinungsbeeinflussung liegt. In diesem Sinne ist auch das kleine Büchlein *von Lojewskis* als eine nützliche Einführung in die Fragen der europäischen Wirtschaftsintegration zu begrüßen.

II. Die wirtschaftlichen Folgen der Integration

„Was geschähe, wenn die wirtschaftlichen Grenzen Europas abgeschafft wären?" Eine Frage also nicht nach dem Wege zu einer wirtschaftlichen Einheit Europas, sondern nach dem Endpunkt dieses Weges, die das Centre Européen de la Culture im Herbst 1955 anläßlich eines Seminars einem Kreis namhafter Wirtschaftswissenschaftler aus sieben europäischen Ländern stellte. Die Antworten, 1956 noch einmal überprüft und zum Teil durch Fußnoten bis auf die neueste Entwicklung ergänzt, liegen jetzt gesammelt vor [5].

Als die Vorträge ausgearbeitet wurden, stand gerade die „relance européenne" bevor, waren die Verträge über die Europäische Wirtschafts- und Atomgemeinschaft also noch nicht ausgearbeitet. Wenn von einem Gemeinsamen Markte die Rede ist,

dann nicht in des Wortes jetziger, verengter Bedeutung. Dennoch sind die Antworten nicht sehr verschieden von denen, die man auch vom Gemeinsamen Markt der Sechs zu erwarten hätte. „Was erwartet man von einem Gemeinsamen Markt?", so fragt L. *Sermon* einleitend und gibt zur Antwort: stärkere Konkurrenz, keine Verschwendung von Produktivkräften mehr, größere wirtschaftliche Expansion und optimale Betriebsgrößen. „Wir erzeugen und verbrauchen im Durchschnitt ein Drittel dessen, was ein Amerikaner erzeugt und verbraucht. Beim gegenwärtigen Stand der Technik hätten wir diese Durchschnittswerte verdoppeln können, wäre das Europa der Sechs statt eines Mosaiks kleiner Volkswirtschaften mit autarkistischen Tendenzen ein geeinter Markt gewesen" (S. 12). Sermon nimmt für einen solchen Fall eine jährliche Wachstumsrate für die Industrie von 9 vH an. „Es ist jedoch zweifelhaft, ob ein solcher Rhythmus die 20 Jahre lang anhalten wird, die zur völligen Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes notwendig sind (15 Jahre Uebergangszeit plus 5 Jahre, um die Rationalisierungswirkungen der letzten Zollabbaumaßnahmen auszuschöpfen), aber... gibt man sich Rechenschaft, daß eine jährliche Wachstumsrate von 9 vH über einen Zeitraum von 20 Jahren bis 1976 eine Versechsfachung der industriellen Produktion ergäbe? Selbst wenn es sich mit weniger bescheiden sollte, hätte Europa schon einen ungeheuren Aufschwung vollbracht" (S. 13). Ein Optimismus, der nicht aus dem Wissen, geschweige denn der Wissenschaft schöpfen kann, sondern aus dem festen Glauben.

Da, wo konkrete Fakten zur Stützung herangezogen werden, nämlich die Entwicklung des Handelsaustauschs in der Benelux (in einem zweiten Beitrag des gleichen Verfassers „Ein Experiment am kleinen Modell: Benelux", S. 31 ff.), lesen sich die Ergebnisse weit bescheidener: trotz des Abbaus aller Handelshemmnisse sind die Handelsströme zwischen den Benelux-Partnern bemerkenswert starr geblieben. „Man kann dem Eindruck nicht entgehen, daß die Oeffnung der Grenzen zweifellos günstige, doch was das Gesamtvolumen des Handelsaustausches zwischen den Partnern angeht, ziemlich begrenzte Ergebnisse gezeitigt hat" (S. 37). Und anderswo (S. 39): „Man hätte also erwarten können, daß die Unternehmer mit der wirtschaftlichsten Produktion den Platz der anderen im Gemeinsamen Markt einnähmen. Dies hätte eine neue Spezialisierung und ein Anwachsen des Austausches zwischen den drei Ländern zur Folge gehabt. Das Ergebnis ist jedoch, so scheint es, nur in ziemlich begrenztem Ausmaß eingetreten."

Glaubwürdiger vermag J. *Kymmel* in seinem Aufsatz „Ergebnisse und Erfahrungen mit der OEEC und der Montanunion" (S. 18 ff.) auf die positiven Auswirkungen der Integration zu verweisen, indem er von der Beseitigung der Handelshemmnisse ausgeht. So stellt er auf Grund der Liberalisierung innerhalb der OEEC preisdämpfende Wirkungen, solche auf die Qualität der Waren und solche auf die Handelsstruktur und infolgedessen auf die Natur und Richtung neuer Investitionen sowie die Produktionsstruktur und den Spezialisierungsgrad im gesamten OEEC-Raum heraus. Die Auswirkungen der Liberalisierung sind ferner größer in einer expandierenden Wirtschaft und in Sektoren mit großem Aufschwung (S. 25/26).

Das optimistische Bild, das sich als Folge der Montanunion ergab, wird freilich getrübt durch die jüngsten Ereignisse auf dem europäischen Kohle- und Stahlmarkt. Dennoch verbleibt nach Ansicht des Autors ein beachtlicher Integrationsgewinn in Form eines rapide angestiegenen zusätzlichen Binnenhandels, allerdings „in ihrem Wesen nicht als Folge der ‚Liberalisierung' des Warenverkehrs, also des Abbaus der Zölle und mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen. Die Zölle und Restriktionen, die im Jahre 1952 noch bestanden, stellten eigentlich kein entscheidendes Handelshindernis dar. Das Anwachsen des Volumens des gegenseitigen Handelsaustauschs ergibt sich in diesem Falle vor allem aus der Beseitigung der verschiedenen Subventionen, der

Doppelpreispraxis, der restriktiven und diskriminatorischen Maßnahmen sowie — wahrscheinlich — einer Senkung der Transportkosten". (S. 28).

In weiteren, mehr theoretisch angelegten Beiträgen setzen sich H. *Giersch* („Liberalismus, Dirigismus und wirtschaftliche Integration Europas", S. 60 ff.), J. *Wemmelsfelder* („Verhindern die Unterschiede in der Wirtschaftspolitik den Abbau der Handelsbeschränkungen?", S. 55) und E. *Tuchfeldt* („Europäische Integration und wirtschaftlicher Fortschritt", S. 91 ff.) mit grundsätzlichen Problemen der Integration auseinander. A. *Doucy* und F. *Pouleur-Bouvier* steuern einen ausführlichen Beitrag über „Die Beziehungen zwischen integriertem Europa und den Ueberseegebieten seiner Mitgliedsländer" bei (S. 155 ff.).

Die Beiträge können ihre Entstehungszeit kaum verleugnen: In fast allen wird der Nachdruck auf den Nachweis gelegt, warum eine Integration — gesamtwirtschaftlich gesehen — keine negativen Auswirkungen zeitigt. Die Politiker haben sich, wie man weiß, mit solcherlei optimistischen Erwartungen nicht begnügt. Sie haben vielmehr, als es darum ging, die vertraglichen Grundlagen zu einem gemeinsamen Markt im räumlich begrenzten Sinne zu legen, eine Reihe von Grenzmöglichkeiten eingebaut und die Liberalisierung auf einen Zeitraum von 12—15 Jahren „gestreckt". Es zeigt sich an diesen Beiträgen die Schwierigkeit, die positiven Auswirkungen einer Integration abzuschätzen. Soweit die gesamtwirtschaftlichen Folgen an Beispielen der Vergangenheit untersucht werden, kann dies eigentlich nur an der Entwicklung des Warenaustausches geschehen (wozu sich, wie man sieht, die bisherigen Verwirklichungen der Integration in unterschiedlichem Maße eignen), aus der dann mit mehr oder weniger Berechtigung auf eine größere Spezialisierung der Betriebe im Integrationsraum, auf preisdämpfende und qualitätssteigernde Wirkung sowie auf die Handels- und (über die Neuinvestitionen) auf die Produktionsstruktur der integrierenden Wirtschaftsräume geschlossen werden kann. Die Auswirkungen sind indes nur sehr schwer von anderen Entwicklungstendenzen zu isolieren. So verleitet insbesondere die konjunkturelle Entwicklung allzu leicht zu Fehlschlüssen. Fehlschlüsse ergeben sich außerdem oft aus dem Bestreben, der Größe des Marktes Wirkungen zuzuschreiben, die eigentlich oder doch in größerem Maße auf andere Faktoren (Wettbewerb, Wirtschaftsverfassung und Mentalität der Wirtschaftssubjekte) zurückzuführen sind[1]. Die Auswirkungen auf einzelne Wirtschafts- oder Industriezweige zu untersuchen, wie dies sonstwo mit Erfolg versucht wurde[2], wurde indes unterlassen, nicht zuletzt wohl deshalb, weil es dazu eines verwickelten begrifflichen Instrumentariums bedurft hätte, mit dem man den Leser nicht belasten wollte.

Eine instruktive Einführung in Ausmaß und Streuung unterentwickelter Gebiete im Europa der Sechs und Großbritannien, nicht zuletzt an Hand zahlreichen Quellenmaterials bietet Paul *Romus* [6], der nach eingehender Beschreibung der europäischen Notstandsgebiete auch auf die bisherige Tätigkeit der Montanunion und die Möglichkeiten des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eingeht und dabei die Grundzüge einer europäischen Politik regionaler Entwicklung skizziert.

Norbert Welter

---

1) Vgl. auch die Bemerkungen im vorhergehenden Teil des Beitrages.

2) So u. a. „Britain and Europe", The Economist Intelligence Unit Ltd., London, 1957.

Die Ergebnisse des 21. Parteikongresses der Kommunistischen Partei der Sowjetunion[1]

Von Boris Meissner

A. Das Vorspiel zum 21. Parteikongreß der KPdSU

Der 20. Parteikongreß der KPdSU im Februar 1956[2], dessen Höhepunkt die posthume Entthronung *Stalins* bildete, ließ deutlich erkennen, daß die Sowjetunion in ihrer Entwicklung an einem Wendepunkt angelangt war. Es war zu jener Zeit nur ungewiß, ob letzten Endes der Weg der Revolution, der Restauration oder der Reform für die zukünftige Entwicklung des Sowjetimperiums bestimmend sein würde. Die Entscheidung darüber, welcher von diesen Wegen beschritten werden würde, hing entscheidend davon ab, ob es *Chruschtschow*, der im Verlauf des 20. Parteikongresses zur dominierenden Figur im „Führerkollektiv" aufgestiegen war, gelingen würde, seine Machtstellung gegenüber den restaurativen und reformistischen Kräften, gegen die er bereits damals seine Angriffe richtete, zu behaupten.

Die Entwicklung seit dem 20. Parteikongreß ist daher einerseits durch einen Machtkampf, andererseits durch eine Politik gekennzeichnet, die nur zu Teilgeständnissen an die Realität bereit war, ohne die Struktur des von Stalin übernommenen totalitären Herrschaftssystems in seiner Substanz anzutasten. Der Machtkampf ist nach wechselvollem Verlauf zugunsten des Ersten Parteisekretärs ausgegangen, obgleich er sich nicht nur mit der Präsidiumsmehrheit und den hinter ihr stehenden starken innenpolitischen Kräften, sondern auch mit einer im ganzen Volk so populären Persönlichkeit wie Marschall *Shukow* auseinanderzusetzen hatte.

Dieser Sieg *Chruschtschows* ist vor allem durch folgende Gründe bestimmt worden:

1. Er vertrat die Interessen des Parteiapparats und stützte sich in der Auseinandersetzung mit der Präsidiumsmehrheit in erster Linie auf das Parteisekretariat und die Parteikontrollkommission. Seine Gegner verließen sich dagegen zu sehr auf den im Partei- und Regierungspräsidium verkörperten Mechanismus der kollektiven Führung und überschätzten das Eigengewicht des Regierungsapparats, der Wirtschaftsbürokratie und der sowjetischen Wehrmachtsführung.

2. Er identifizierte sich mit einer propagandistisch geschickt herausgestellten, wenn auch letzten Endes revolutionär gemeinten Reformpolitik, die ihm in Verbindung mit der Milderung des polizeistaatlichen Terrors das Vertrauen breiter Volksschichten gewann. Ohne seine ständigen persönlichen Bemühungen

um die Gefolgschaftstreue der örtlichen Parteiorganisationen und die Gunst der Massen wäre es ihm wohl kaum gelungen, die Koalition so gewiegter Politiker wie *Malenkow, Molotow, Kaganowitsch* und *Bulganin* in entscheidender Stunde zu überspielen.

3. Er war als einziger in der Lage, dank der Dynamik seiner Persönlichkeit und der für ihn typischen Verbindung von Pragmatismus und Gläubigkeit jenes Vakuum auszufüllen, das durch den Fortfall der Autorität Stalins entstanden war. Die Furcht vor den Folgen dieses Vakuums, weniger für das Regime als den Bestand des Imperiums, gewann ihm die Unterstützung manchen Intelligenzlers, der ihm persönlich reserviert gegenüberstand, und nicht nur des Mannes auf der Straße.

Die einzelnen Etappen der innenpolitischen Entwicklung zwischen dem 20. und 21. Parteikongreß, die sich auf dem Hintergrund der Auswirkungen der Entstalinisierung innerhalb und außerhalb der Sowjetunion vollzogen hat, sind durch die insgesamt zwölf Plenartagungen des Zentralkomitees und den Regierungswechsel nach den Neuwahlen zum Obersten Sowjet der UdSSR im März 1958 bestimmt worden[3].

Diese Entwicklung wird durch zwei Momente charakterisiert:

a) den Kampf Chruschtschows um die Führung und seine Bemühungen, seine persönliche Machtstellung und diejenige des Parteiapparats auszubauen und zu festigen;

b) die revolutionäre Reformpolitik Chruschtschows und seine Bemühungen, das wirtschaftliche und militärische Potential der Sowjetunion zu stärken, ohne sich der Notwendigkeit, den Lebensstandard zu heben, wie seinerzeit Stalin, zu verschließen.

Zu den wichtigsten Ereignissen des Kampfes um die Führung gehörten:

die Ausschaltung von *Malenkow, Molotow, Kaganowitsch* und *Schepilow* als Folge des Juni-Plenums 1957;

der Sturz Marschall *Shukows* als Folge des Oktober-Plenums 1957;

die Vereinigung der Aemter eines Regierungs- und Parteichefs in der Hand *Chruschtschows* nach der Absetzung *Bulganins* im März 1958;

die Entfernung *Bulganins* aus dem Parteipräsidium auf dem September-Plenum 1958 und seine Einbeziehung in die „Anti-Partei-Gruppe" auf dem Dezember-Plenum 1958;

die Ablösung *Sjerows* als Leiter des sowjetischen Staatssicherheitsdienstes durch den früheren langjährigen Komsomolführer *Schelepin*.

In institutioneller Hinsicht war diese Entwicklung in der Führungsspitze mit einer Schwächung der Machtstellung des Präsidiums des Ministerrats (MR) der UdSSR und gleichzeitig innerhalb der Parteiexekutive mit einer Stärkung des Gewichts des Sekretariats gegenüber dem Präsidium des Zentralkomitees verbunden.

Das MR-Präsidium, das bereits nach dem Dezember-Plenum 1956 verkleinert worden war, wurde nach dem Juni-Plenum 1957 personell weiter verringert. Das

ZK-Präsidium und insbesondere das ZK-Sekretariat wurden dagegen vergrößert sowie mit Anhängern und Verbündeten Chruschtschows aufgefüllt. Letzteres geschah auch mit der Parteikontrollkommission, die seit dem Juni-Plenum 1957 wesentlich an Bedeutung gewonnen hat. Gleichzeitig wurden die Verwaltungsabteilungen des Zentralkomitees und das auf dem 20. Parteikongreß geschaffene ZK-Büro für die RSFSR erheblich ausgebaut. (Vgl. die Gegenüberstellung der sowjetischen Staats- und Parteiführung 1956 und 1959 auf S. 212/213.)

Als wichtigste Reformmaßnahmen Chruschtschows wären zu nennen:
die Reform der Industrie- und Bauverwaltung als Folge des Februar-Plenums 1957; mit der Reform war eine Umgestaltung des Planungssystems und eine Auflösung der meisten Bundesministerien in Verbindung mit der Errichtung regionaler Volkswirtschaftsräte (Sownarchosy) verbunden;

die Abschaffung der Ablieferungspflicht vom privaten bäuerlichen Hofland als Folge des Juni-Plenums 1957;

die Reform der Agrarverwaltung als Folge des Februar-Plenums 1958; mit der Reform war eine Umgestaltung der Motor-Traktoren-Stationen (MTS) in Reparatur-Technische Stationen (RTS) und die Uebergabe des Maschinenparks der MTS an die Kolchose verbunden;

die Reform des landwirtschaftlichen Erfassungssystems als Folge des Juni-Plenums 1958; durch die Reform wurde der einheitliche Aufkauf der Kolchosprodukte durch den Staat geregelt;

die Reform des Erziehungswesens, die von *Chruschtschow* auf dem Komsomolkongreß im April 1958 angeregt und auf der Dezember-Tagung des Obersten Sowjets der UdSSR auf Grund der im November verkündeten „Thesen" gesetzlich festgelegt wurde.

Auf diese radikalen Reformmaßnahmen, insbesondere die Erziehungs- und Bildungsreform, sowie einige weitere Schritte, die mehr vom Streben nach wirtschaftlicher Rationalität bestimmt waren, wird im Zusammenhang mit dem Siebenjahrplan noch näher einzugehen sein.

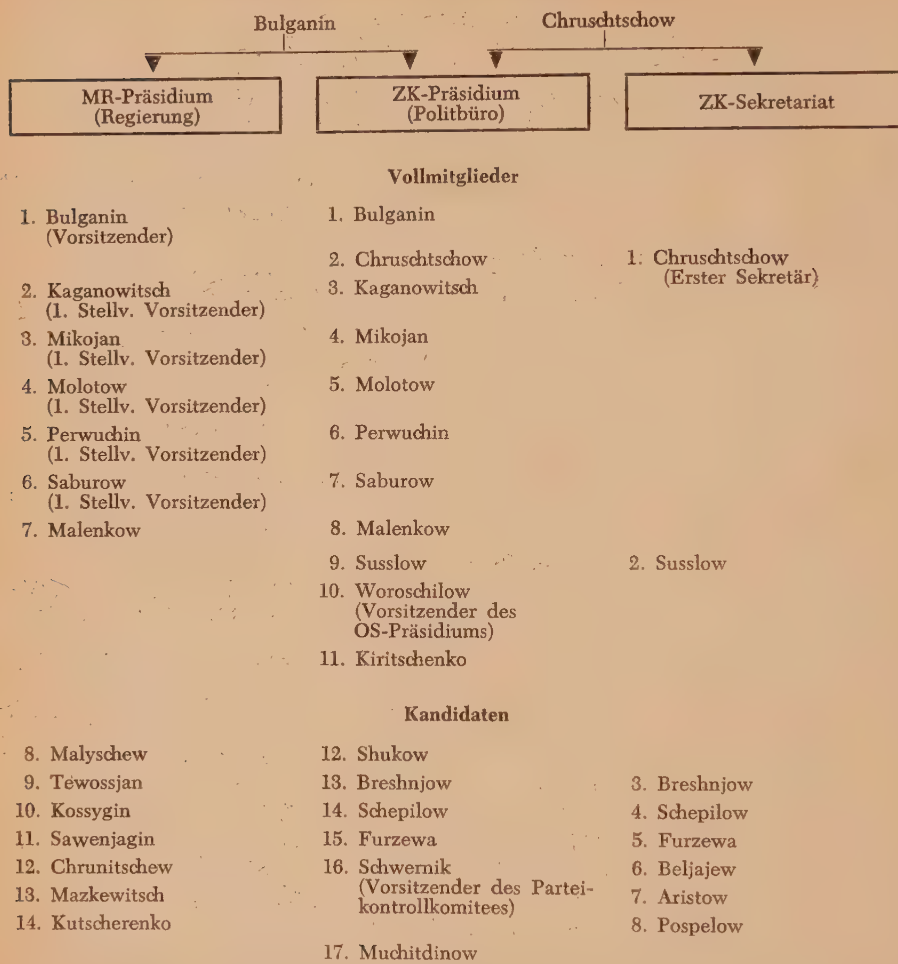
Diese Maßnahmen haben teils in der Auseinandersetzung mit der sogenannten „Anti-Partei-Gruppe" eine wesentliche Rolle gespielt, teils sind sie überhaupt erst durch die Ausschaltung der Parteiopposition möglich geworden.

Es ist verständlich, daß *Chruschtschow*, der sich auf dem entscheidenden Juni-Plenum 1957 der Präsidiumsmehrheit nicht gefügt hatte, daran gelegen war, die Ergebnisse des Machtkampfes und der von ihm gegen den Willen des „Führerkollektivs" durchgesetzten Politik nach der Billigung durch das Zentralkomitee auch von dem höchsten Parteiorgan, dem Parteikongreß, sanktionieren zu lassen.

Hinzu kam die aus innen- und außenpolitischen Erwägungen resultierende Notwendigkeit, in der geistig-ideologischen Auseinandersetzung mit den restaurativen und reformistischen Strömungen eine Klärung des ideologischen Standorts der im Grunde „zentristischen" Führung der bolschewistischen Staatspartei herbeizuführen.

Die Folge dieser Ueberlegungen war der vom Zentralkomitee der KPdSU am 5. September 1958 gefaßte Beschluß, einen 21. außerordentlichen Parteikongreß

Die sowjetische Staats- und Parteiführung (Februar 1956)



MR-Präsidium (Regierung)	ZK-Präsidium (Politbüro)	ZK-Sekretariat
	Vollmitglieder	
1. Bulganin (Vorsitzender)	1. Bulganin	
	2. Chruschtschow	1. Chruschtschow (Erster Sekretär)
2. Kaganowitsch (1. Stellv. Vorsitzender)	3. Kaganowitsch	
3. Mikojan (1. Stellv. Vorsitzender)	4. Mikojan	
4. Molotow (1. Stellv. Vorsitzender)	5. Molotow	
5. Perwuchin (1. Stellv. Vorsitzender)	6. Perwuchin	
6. Saburow (1. Stellv. Vorsitzender)	7. Saburow	
7. Malenkow	8. Malenkow	
	9. Susslow	2. Susslow
	10. Woroschilow (Vorsitzender des OS-Präsidiums)	
	11. Kiritschenko	
	Kandidaten	
8. Malyschew	12. Shukow	
9. Tewossjan	13. Breshnjow	3. Breshnjow
10. Kossygin	14. Schepilow	4. Schepilow
11. Sawenjagin	15. Furzewa	5. Furzewa
12. Chrunitschew	16. Schwernik (Vorsitzender des Parteikontrollkomitees)	6. Beljajew
13. Mazkewitsch		7. Aristow
14. Kutscherenko		8. Pospelow
	17. Muchitdinow	

vorfristig zu Ende Januar 1959 einzuberufen. Als einziger Tagungsordnungspunkt wurden die „Kontrollziffern für die Entwicklung der Volkswirtschaft der UdSSR 1959—1965“ bezeichnet. Als alleiniger Berichterstatter wurde *Chruschtschow* vorgesehen. Der Einberufungsbeschluß wurde am 7. September in der Sowjetpresse veröffentlicht, das heißt am gleichen Tage, an dem genau vor fünf Jahren Nikita Sergejewitsch Chruschtschow zum Ersten Parteisekretär ernannt worden war. Mit dieser Ernennung war ihm formell jenes Amt übertragen worden, das er faktisch seit dem 14. März 1953 innehatte und von dem aus bereits *Stalin* der Sprung zur Alleinmacht geglückt war.

Die sowjetische Staats- und Parteiführung (Februar 1959)

Chruschtschow

MR-Präsidium (Regierung)	ZK-Präsidium (Politbüro)	ZK-Sekretariat
	Vollmitglieder	
1. Chruschtschow (Vorsitzender)	1. Chruschtschow	1. Chruschtschow (Erster Sekretär)
2. Mikojan (1. Stellv. Vorsitzender)	2. Mikojan	
3. Koslow (1. Stellv. Vorsitzender)	3. Koslow	
	4. Susslow	2. Susslow
	5. Kiritschenko	3. Kiritschenko
	6. Ignatow	4. Ignatow
	7. Aristow	5. Aristow
	8. Breshnjow	6. Breshnjow
	9. Furzewa	7. Furzewa
	10. Muchitdinow	8. Muchitdinow
	11. Kuusinen	9. Kuusinen
	12. Woroschilow (Vorsitzender des OS-Präsidiums)	
	13. Schwernik (Vorsitzender des Parteikontrollkomitees)	
	14. Beljajew	
	Kandidaten	
4. Kossygin	15. Kossygin	
5. Kusmin	16. Pospelow	10. Pospelow
6. Ustinow	17. Podgornyj	
7. Sassjadko	18. Poljanskij	
	19. Korottschenko	
	20. Kirilenko	
	21. Masurow	
	22. Kalnberzinš	
	23. Mshawanadse	

B. Der 21. Parteikongreß der KPdSU

I. DER VERLAUF DES KONGRESSES

Der 21. Parteikongreß der bolschewistischen Staatspartei fand vom 27. Januar bis zum 5. Februar 1959 unter der Bezeichnung „Parteitag der Erbauer des Kommunismus“ in Moskau statt[4]. Es handelte sich um einen außerordentlichen Parteikongreß, da ein ordentlicher Parteitag gemäß dem Parteistatut frühestens zum Februar 1960 hätte einberufen werden können.

An dem Kongreß nahmen insgesamt 1269 Delegierte mit Stimmrecht und 106 in beratender Eigenschaft teil, die insgesamt 8,2 Millionen Mitglieder und Kandidaten vertraten. Die Parteitagsdelegierten waren von den außerordentlichen Parteikongressen der Kommunistischen Parteien der 14 nichtgroßrussischen Unionsrepubliken und den regionalen Parteikonferenzen der RSFSR, der Ukrainischen und der Weißrussischen SSR, die durchweg im Januar 1959 stattfanden, nominiert worden. Siebzig ausländische kommunistische Parteien hatten Delegationen entsandt, an deren Spitze die chinesische Abordnung unter der Führung *Tschu En-lais* stand. Zu den weiteren prominenten Vertretern der kommunistischen Weltbewegung gehörten *Ulbricht* (DDR), *Gomulka* (Polen), *Novotni* (ČSR), *Togliatti* (Italien), *Duclos* (Frankreich) *und Bagdasch* (VAR-Syrien).

Der Bund der Kommunisten Jugoslawiens war als einzige kommunistische Partei nicht eingeladen worden.

Im Mittelpunkt des Parteitages stand die fast siebenstündige Rede *Chruschtschows* über die Kontrollziffern für die Entwicklung der Volkswirtschaft der UdSSR in den Jahren 1959 bis 1965 vom 27. Januar[5], deren Hauptteile dem Siebenjahrplan (und der Bildungsreform), außenpolitischen und ideologischen Fragen sowie den zukünftigen Aufgaben der Partei gewidmet waren.

Die Tage vom 28. Januar bis zum 5. Februar waren ausgefüllt mit den Diskussionsbeiträgen zur Rede Chruschtschows, die von der *Prawda* als „eines der größten Werke des Marxismus-Leninismus" gepriesen wurde. Die Diskussion wies, verglichen mit dem 20. Parteikongreß, ein niedrigeres Niveau auf. Damals hatten die Reden *Schepilows, Mikojans* und *Susslows*[6], die sich fast unmittelbar an den Rechenschaftsbericht *Chruschtschows* anschlossen, einen der Höhepunkte des Parteitages gebildet. Diesmal waren es die jüngeren Parteiführer *Podgornyj, Poljanskij, Ustinow*, die den Reigen der Diskussionsredner eröffneten. Unter diesen fielen außer *Mikojan* in gewisser Hinsicht auch *Susslow* und *Kossygin*[7] durch eine eigene Note auf. Aus den übrigen Beiträgen ragte die Diskussionsrede I. G. *Ignatows* weniger wegen ihrer Originalität als der in ihr spürbaren Kraft der Persönlichkeit des Redners hervor. Ignatow dürfte bereits heute in machtpolitischer Hinsicht keine geringere Bedeutung zufallen als *Kiritschenko* und *Koslow*. Die Rede Marschall *Malinowkijs*[8] war um vieles militanter als diejenige Marschall *Shukows*[9] auf dem 20. Parteikongreß. Aus den Aeußerungen *Nesmejanows, Lawrentjews* und *Kurtschatows*[10] ergaben sich interessante Aufschlüsse über die sowjetische Schwerpunktbildung auf dem Gebiet der wissenschaftlichen Forschung und die wichtigsten wissenschaftlich-technischen Vorhaben des Siebenjahrplans.

Die Beiträge stimmten fast alle in drei Punkten überein:

a) volle Billigung der Ausführungen Chruschtschows und Hervorhebung seiner Verdienste, insbesondere auch auf ideologischem Gebiet;

b) Verurteilung der „Anti-Partei-Gruppe" und der von ihren Angehörigen vertretenen Auffassungen;

c) Ablehnung des Revisionismus, gekoppelt mit Angriffen gegen Tito-Jugoslawien.

Die „Diskussion" wurde am 5. Februar mit einem Schlußwort *Chruschtschows* abgeschlossen, in dem er hauptsächlich auf außenpolitische Fragen einging. Im Anschluß daran erfolgte die einstimmige Annahme von zwei Resolutionen. Die eine Entschließung betraf das Referat Chruschtschows[11], die andere die end-

gültige Formulierung der Kontrollziffern des Siebenjahrplans[12], die von *Susslow* unterbreitet wurde. Auf Vorschlag von *Chruschtschow* wurde ferner einstimmig beschlossen, den ordentlichen 22. Parteikongreß im Jahre 1961 einzuberufen.

Es wird somit bereits in zwei Jahren erneut einen Parteitag der KPdSU geben, der es dem sowjetischen Partei- und Regierungschef ermöglichen würde, die Entscheidungen nachzuholen, die aus mancherlei Gründen auf diesem Parteitag noch nicht erzielt werden konnten.

Zweifellos war der 21. Parteikongreß eine Demonstration der gefestigten Machtstellung *Chruschtschows*. Andererseits fehlte ihm der triumphale Charakter, den man nach den bisherigen Erfolgen des Partei- und Regierungschefs hätte erwarten können. Wie bei dem Dezember-Plenum des Zentralkomitees, das als Generalprobe zum 21. Parteikongreß gelten konnte, gewann man den Eindruck, daß sich viele Redner aus bestimmten Gründen in ihrer Meinungsäußerung zurückhielten. Diese Zurückhaltung dürfte in innenpolitischer Hinsicht vor allem auf drei Gründe zurückzuführen sein:

1. Zunehmende Kritik am GOSSPLAN, die sich in erster Linie gegen die Tätigkeit der obersten Planbehörde richtete, letzten Endes aber auch gegen die utopische Planpolitik Chruschtschows gerichtet war. Diese Kritik hat nach dem 21. Parteikongreß zur Ablösung I. I. *Kusmins* als Planungschef durch *Kossygin* geführt. Damit ist der unter Chruschtschow groß gewordene Parteiorganisator durch einen fähigen Parteitechnokraten ersetzt worden, der seit seiner Leningrader Zeit zu dem engeren Mitarbeiterkreis *Shdanows* gehört hatte.

2. Unterschiedliche Auffassungen über die Behandlung der Mitglieder der „Anti-Partei-Gruppe". Auf diese wird im folgenden Abschnitt noch näher einzugehen sein.

3. Unterschiedliche Einstellung zu den bereits seit einiger Zeit feststellbaren Bemühungen, den auf dem 20. Parteikongreß verdammten Personenkult in Verbindung mit der Person Chruschtschows allmählich wiederherzustellen. Diese unterschiedliche Einstellung machte sich vor allem in der Art und Weise bemerkbar, wie in den einzelnen Diskussionsreden zu der Person Chruschtschows Stellung bezogen wurde. Es ergaben sich dabei drei Richtungen:

   a) Diskussionsredner, die bei der Erwähnung *Chruschtschows* die gleichen Formeln benutzten, die seinerzeit auf *Stalin* angewandt worden waren, wie „das Zentralkomitee mit dem Genossen N. S. Chruschtschow an der Spitze" und „das Zentralkomitee unter Führung des Genossen N. S. Chruschtschow". Mit der Wiederbelebung dieser Formeln wurde dem Partei- und Regierungschef als „Rukowoditelj" (Leiter) der Vorrang gegenüber dem Zentralkomitee ebenso zugesprochen wie einst Stalin als „Woshdj" (Führer). Bei den Vertretern dieser Richtung handelte es sich um eine Minderheit. Ihr gehörten außer dem 1. Sekretär der Leningrader Gebietsorganisation, *Spiridonow*, einige der treuesten Gefolgsleute Chruschtschows unter den Präsidiumsangehörigen, wie *Muchitdinow, Podgornyj, Kirilenko,* sowie der Gewerkschaftsführer *Grischin* und der ehemalige Staatssicherheitschef *Ignatjew* an. Letzterer hatte in der Affäre der Kreml-Aerzte Anfang 1953, die bis heute nicht aufgeklärt worden ist, eine äußerst fragwürdige Rolle gespielt.

b) Diskussionsredner, die mit dem Gebrauch der Formel „auf Veranlassung bzw. unter Führung des Zentralkomitees und des Genossen N. S. Chruschtschow persönlich“ auf die Erhaltung eines gewissen Gleichgewichts zwischen dem monokratischen und oligokratischen Element in der Führungsspitze achteten. Diese Richtung wurde von einigen Präsidiumsangehörigen aus dem engeren Mitarbeiterstab Chruschtschows (*Kiritschenko, Beljajew, Kuusinen, Pospelow*), dem Planungschef *Kusmin*, dem Verteidigungsminister *Malinowskij*, dem neuen Staatssicherheitschef *Schelepin*, dem Außenminister *Gromyko*, dem Parteiideologen *Pospelow* und einer Reihe anderer führender Funktionäre aus dem parteilichen und staatlichen Bereich vertreten.

c) Diskussionsredner, die sich auf Chruschtschow als Autor des Referats beschränkten bzw. seine Erfolge auf einzelnen Sachgebieten hervorhoben, ohne sich zu seiner Führerstellung näher zu äußern. Diese Methode wurde von der überwiegenden Mehrheit des ZK-Präsidiums (*Mikojan, Susslow, Koslow, Ignatow, Aristow, Breshnjow, Furzewa, Schwernik, Kossygin, Poljanskij, Masurow, Kalnberzinš, Mshawanadse*), dem nach dem Parteikongreß abgesetzten 1. Sekretär der Moskauer Gebietsorganisation *Kapitonow*, dem inzwischen abgelösten Komsomolführer *Semitschastnyj* und zahlreichen Parteifunktionären angewandt. Es mag dahingestellt bleiben, ob aus dieser Verhaltensweise auf das Bemühen einer bestimmten Gruppierung in der Parteiführung geschlossen werden kann, einer Beseitigung des kollektiven Führungsprinzips zu widerstehen.

Das kollektive Führungsprinzip selbst, das auf dem 20. Parteikongreß bei der Auseinandersetzung mit dem Personenkult im Mittelpunkt aller Reden gestanden hatte, wurde diesmal nur gelegentlich am Rande erwähnt. Bis zum Juni-Plenum 1957 war dieses Prinzip der Ausdruck einer Direktorialverfassung, die auf der Schlüsselstellung des ZK-Präsidiums im Rahmen der Parteiexekutive und auf dem Dualismus von Partei und Staat beruhte.

Mit dem Appell an das Zentralkomitee gegen die Präsidiumsmehrheit hat *Chruschtschow* im Juni 1957 diese Direktorialverfassung durchbrochen. Er hat sich gleichzeitig zugunsten des Parteiapparats über das bisherige Gleichgewicht zwischen Partei und Staat hinweggesetzt, wie es in der Duumvirats-Konstruktion (*Malenkow-Chruschtschow; Bulganin-Chruschtschow*) seit 1953 symbolisch zum Ausdruck kam. Diese Entwicklung, die in ihren verfassungspolitischen Auswirkungen einem Staatsstreich gleichzusetzen war, hat der 21. Parteikongreß nachträglich legalisiert. Er hat auch die ersten Anfänge eines Personenkults, der diesmal *Chruschtschow* und nicht *Stalin* gilt, geduldet und damit zu einer weiteren Aushöhlung des kollektiven Führungsprinzips beigetragen. Andererseits hat sich der Parteitag zu einer weiteren Schwächung des oligokratischen Elements, die der völligen Aufgabe des kollektiven Führungsprinzips gleichkommen würde, offenbar nicht bereit gefunden.

Bei dieser Sachlage wäre es verfrüht, heute bereits Prognosen für den 22. Parteikongreß im Jahre 1961 zu stellen. Vorläufig ist es noch keineswegs sicher, daß sich die Kräfte, die für ein absolutes Uebergewicht des monokratischen Elements in der Führungsspitze eintreten, in zwei Jahren so stark erweisen werden, daß sie mit der Führer-Titulatur *Chruschtschow* jene „Krone“ übertragen können, die

dieser posthum Stalin in seiner berühmten, bisher aber in der Sowjetunion noch nicht veröffentlichten „Geheimrede“[13] auf dem 20. Parteikongreß entwunden hatte.

Eine solche Entwicklung würde nämlich eine weitere Aenderung der Machtverhältnisse zugunsten Chruschtschows voraussetzen. Dies dürfte auch der Hauptgrund sein, der die gegenwärtige Parteiführung veranlaßt hat, von einer Neuwahl des Zentralkomitees, das seit den Juni-Ereignissen an Gewicht gewonnen hat, zunächst abzusehen. Die andere Deutung, daß ein außerordentlicher Parteikongreß zur Wahl einer neuen Parteiexekutive überhaupt nicht befugt sei, dürfte kaum zwingend erscheinen. Hat doch der 21. Parteitag keine Hemmungen gehabt, das Referat Chruschtschows, obgleich es keinen formalen Rechenschaftsbericht des Zentralkomitees darstellte, zur Generallinie der Partei und damit zur Richtschnur für die künftige Innen- und Außenpolitik des Sowjetstaates zu erheben.

II. DER VERSCHÄRFTE KAMPF MIT DER „ANTI-PARTEI-GRUPPE“

Die Auseinandersetzung mit der sogenannten „Anti-Partei-Gruppe“, die seit dem Herbst 1958 wieder aufgelebt ist, durchzog wie ein roter Faden die Verhandlungen des Parteitages. Die Angehörigen der parteifeindlichen Gruppe wurden durchweg in der Reihenfolge: *Malenkow* — *Kaganowitsch* — *Molotow* — *Bulganin* — *Schepilow* aufgeführt. Die Polen pflegen diese Reihenfolge mit *Molotow* und nicht mit *Malenkow* einzuleiten.

Auch vor dem Parteikongreß wurde an der Fiktion festgehalten, daß es sich bei den „Parteifeinden“ um Anhänger ein und derselben Richtung gehandelt habe, die sich nach *Chruschtschow* des Fraktionskampfes und des Versuches schuldig gemacht hätten, die Einheit der Partei zu sprengen, um sie von der Linie des 20. Parteikongresses abzubringen. In Wirklichkeit handelte es sich bei der parteifeindlichen Gruppe, der mit *Perwuchin* und *Saburow* die Mehrheit des „Führerkollektivs“ angehörte, um die Exponenten sehr unterschiedlicher Strömungen, die abwechselnd verschiedenen Gruppierungen in der Führungsspitze angehört haben. Es ist teilweise persönlicher Haß, teilweise begründete sachliche Kritik, welche diese Männer, von denen fast jeder eine Zeitlang mit Chruschtschow mehr oder weniger eng verbunden gewesen ist, im Frühjahr 1957 in dem Willen zusammengeführt hat, den Ersten Parteisekretär zu entmachten und die von ihm verfolgte Politik, insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet, zu ändern[14].

Die Verschiedenartigkeit der Motive ist im Verlauf der Diskussion, in der die Angriffe gegen die parteifeindliche Gruppe teilweise verschärft und konkretisiert wurden, sehr deutlich geworden. Die einzelnen Beiträge haben auch zu einer gewissen Aufhellung der Vorgänge geführt, die sich im Juni 1957 im Kreml abgespielt haben.

Bezeichnenderweise wird die Person Marschall *Shukows*, dem bestenfalls „Revisionismus“ vorgeworfen wird, mit der „Anti-Partei-Gruppe“ nicht in Verbindung gebracht. Verteidigungsminister *Malinowskij* hat ihn vor dem Parteikongreß als „neugebackenen Bonaparte“ charakterisiert. Dieser angebliche Bonapartismus *Shukows* scheint nur begrenzter Natur gewesen zu sein, sonst hätte

Chruschtschow wohl kaum so leicht die Juni-Krise gemeistert. Sehr viel mehr spricht dafür, daß es in erster Linie die Rückendeckung Shukows gewesen ist, die es Chruschtschow ermöglichte, die entscheidenden ersten Runden gegenüber dem alten Politbüro-Kern zu überstehen, bis er sich mit Hilfe der Zentralkomitee-Mehrheit und der Parteikontrollkommission durchsetzen konnte.

Wichtig erscheint die Feststellung, daß in der Frage des weiteren Schicksals der „Parteifeinde" die Meinungen innerhalb der Parteiführung geteilt sind, wobei man wiederum drei Richtungen unterscheiden kann, deren Vertreter in personeller Hinsicht teilweise eine andere Zusammensetzung aufwiesen wie die Gruppierungen, die sich in der Frage des Chruschtschow-Kults herausgebildet hatten:

a) Diskussionsredner, die sich in einer äußerst scharfen Form mit der „Anti-Partei-Gruppe" auseinandersetzten und offenbar nicht nur ihren Ausschluß aus der Partei, sondern auch ihre strafrechtliche Verfolgung anstrebten. Sie kennzeichneten die Parteiopposition als „verbrecherisch" und „verräterisch" und warfen ihr „verschwörerische Fraktionstätigkeit" mit dem Ziel der Machtusurpation vor. Auf der einen Seite waren es die Repräsentanten der Leningrader Gruppe, wie *Spiridonow* und *Ignatow*, auf der anderen Seite Parteigänger Chruschtschows, wie *Beljajew*, *Podgornyj* und *Ignatjew*, die diese Richtung vertraten. Auch die maßgebenden Repräsentanten der Moskauer Parteiorganisation, wie *Ustinow* und der inzwischen abgesetzte *Kapitonow*, sowie einige weitere regionale Parteiführer aus dem großrussischen Bereich *(Denissow, Shegalin, Koluschtschinskij)* fielen ebenso wie der Vorsitzende der Parteikontrollkommission, *Schwernik*, der Planungschef *Kusmin*, der neue Staatssicherheitschef *Schelepin*, der Parteiideologe *Judin* (Sowjetbotschafter in China) und der Kominternveteran *Kuusinen* durch ihre scharfe Ausdrucksweise auf. *Koslow* war ein wenig zurückhaltender als *Spiridonow* und *Ignatow*, von denen die Hauptangriffe gegen die „Anti-Partei-Gruppe", die auf dem Parteitag in zwei Wellen vorangetragen wurden, ausgingen. *Spiridonow* war es auch, der ein Erscheinen der „Parteifeinde" vor dem Parteikongreß zwecks Ablegung eines Schuldbekenntnisses forderte und erstmalig die Verbindung der ehemaligen Planungschefs, *Perwuchin* und *Saburow*, mit der „Anti-Partei-Gruppe" herstellte. *Ignatow* warf der antiparteilichen Gruppe pathetisch vor, ihre Hand gegen „ihre Mutter, die Partei" erhoben zu haben.

b) Diskussionsredner, die sich mit der Feststellung begnügten, daß die „Anti-Partei-Gruppe" von der Partei „zerschlagen" und „weggeworfen" worden sei. Zu dieser Gruppe, die sich einer klaren Stellungnahme enthielt und in der Frage der Parteiopposition offenbar eine Mittelstellung einnahm, gehörte die Mehrheit der Mitglieder und Kandidaten des ZK-Präsidiums *(Susslow, Kiritschenko, Breshnjow, Furzewa, Muchitdinow, Kossygin, Poljanskij, Kirilenko, Masurow, Kalnberzinš, Mshawanadse)*, der Verteidigungsminister *Malinowskij* und die Mehrheit der regionalen Parteifunktionäre.

c) Diskussionsredner, die sich mit einer moralischen Verurteilung der „weggeworfenen" Anti-Partei-Gruppe begnügten oder sich in dieser Frage ganz ausschwiegen. Der maßgebende Sprecher dieser gemäßigten Gruppe war *Mikojan*. Ihr gehörten erstaunlicherweise aber auch der für die RSFSR zuständige ZK-Sekretär *Aristow*, der Parteiideologe *Pospelow*, der Vorsitzende der Sowjet-

gewerkschaften, *Grischin*, der Komsomolführer *Somitschastnyj* und eine verhältnismäßig große Anzahl von regionalen Parteifunktionären an.

Auffallend war, daß sich die Parteiführer aus dem nicht großrussischen Bereich, darunter auch die meisten ukrainischen Gebietssekretäre, in der Frage der „Anti-Partei-Gruppe" sehr zurückhielten. Eine Ausnahme bildete der 1. Sekretär der Tadshikischen SSR, *Uljdshabajew*, der sich für den Antrag *Spiridonows* aussprach und einen Ausschluß der Angehörigen der parteifeindlichen Gruppe aus der Partei befürwortete.

Von den „Parteifeinden" waren auf dem Parteitag nur *Perwuchin* und *Saburow* anwesend. Die von ihnen geübte Selbstkritik wurde von mehreren Rednern als ebenso unzureichend bezeichnet wie auf dem Dezember-Plenum 1958 das Schuldbekenntnis von *Bulganin*[15].

Perwuchin wurde vom Planungschef *Kusmin* und außerdem von den Gebietssekretären *Denissow*, *Koluschtschinskij* und *Shegalin*, die den Antrag *Spiridonows* unterstützten, scharf angegriffen. *Kuusinen* setzte sich hauptsächlich mit *Molotow* auseinander, während *Schwernik* bemüht war, die Hauptschuld auf *Malenkow* zu wälzen. Der Vorsitzende des Parteikontrollkomitees war im übrigen der einzige, der die Parteiopposition als „Malenkow-Gruppe" charakterisierte.

Mit einer strafrechtlichen Verfolgung der „Parteifeinde" dürfte bei dieser Kräfteverteilung zunächst kaum zu rechnen sein. Dagegen scheint die Ausschließung aus der Partei auf einer der nächsten Plenarsitzungen des Zentralkomitees durchaus möglich. Dies könnte nämlich mittelbar aus einer Mitteilung *Chruschtschows* beim Abschluß des Parteitages entnommen werden, der davon sprach, daß Appellationen zu Beschlüssen über Parteiausschlüsse, über die Auferlegung von Parteidisziplinarstrafen und andere personelle Angelegenheiten beim Kongreß eingegangen seien. Daraufhin wurde das Zentralkomitee der KPdSU beauftragt, diese Appellationen zu erörtern.

Chruschtschow befindet sich in der Frage der „Anti-Partei-Gruppe" zweifellos in einem Dilemma. Auf der einen Seite will er denjenigen Teilen der Bürokratie und Intelligenz, die ihm mit einer deutlichen Reserve gegenüberstehen, seinen Willen aufzwingen, auf der anderen Seite fürchtet er durch etwaige Zwangsmaßnahmen die Initiative zu lähmen, die er im Apparat mit allen Mitteln zu wecken bestrebt ist.

C. Der Siebenjahrplan und die Wachstumsschwierigkeiten der Sowjetwirtschaft

I. DIE ZIELSETZUNG DES SIEBENJAHRPLANS UND DAS PROBLEM DES WACHSTUMSTEMPOS

Seit 1928 hat es in der Sowjetunion im ganzen sechs Fünfjahrpläne gegeben, von denen der eine infolge des Krieges nicht vollendet werden konnte. Der sechste Fünfjahrplan (1956—1960), der vom 20. Parteikongreß angenommen worden war, ist im September 1957 aufgegeben worden. An seine Stelle sollte ein Siebenjahrplan (1959—1965) treten, der seinerseits als Bestandteil eines weitergehenden Perspektivplans für die Zeit von 1958 bis 1972 gedacht war.

Die wichtigsten Daten aus diesem Fünfzehnjahrplan sind von *Chruschtschow* auf der Jubiläumssitzung des Obersten Sowjets der UdSSR anläßlich der 40-Jahr-Feier der Oktoberrevolution am 6. November 1957 bekanntgegeben worden[16].

Die Kontrollziffern des Siebenjahrplans sollten bis zum 1. Juli 1958 vorgelegt werden. Infolge interner Schwierigkeiten bei der endgültigen Fixierung der Planziele konnte der Termin nicht eingehalten werden. Aus Anlaß der vorfristigen Einberufung des 21. Parteikongresses im September 1958 wurde die Annahme des Siebenjahrplans als der Hauptzweck des bevorstehenden außerordentlichen Parteitages bezeichnet. Im November 1958 wurden die Kontrollziffern in Gestalt von „Thesen" zum Referat *Chruschtschows* veröffentlicht und vor der endgültigen Verabschiedung der üblichen gesteuerten Massendiskussion unterzogen[17].

Im Referat Chruschtschows ist vor allem das Kapitel II (Die Hauptaufgaben des Siebenjahrplans für die Entwicklung der Volkswirtschaft der UdSSR) dem neuen Plan gewidmet, der gemäß *Iswestija* „die Welt erschüttern soll".

Die Ausführungen Chruschtschows stimmen weitgehend mit den „Thesen" überein. In der endgültigen Fassung sind die Kontrollziffern des Siebenjahrplanes am 8. Februar 1959 veröffentlicht worden, nachdem sie der Parteikongreß zusammen mit dem Chruschtschow-Bericht einstimmig gebilligt hatte.

Bei einem Vergleich der „Thesen", des Referats Chruschtschows und der Schlußresolution des Parteitages zum Chruschtschow-Bericht ist eine gewisse Akzentverschiebung feststellbar. Bei den „Thesen" stand die Erreichung eines höheren Lebensstandards für die Sowjetbevölkerung im Vordergrund. Bei Chruschtschow liegt die Betonung mehr auf den machtpolitischen Beweggründen.

Der Siebenjahrplan ist vor allem dazu bestimmt, das wirtschaftliche und militärische Potential der Sowjetunion zu vergrößern und durch Ueberflügelung des Westens in der Produktionskapazität das politische Uebergewicht des Ostblocks herbeizuführen. Das Hauptziel des neuen Planes, die am weitesten entwickelten Industriemächte des Westens in der absoluten und Pro-Kopf-Produktion sowie in der Höhe des Lebensstandards einzuholen und zu überholen, soll im Falle der Vereinigten Staaten bis 1970, „möglicherweise aber auch früher", erreicht werden. Die Erzielung eines „maximalen Zeitgewinns" wird als Kernproblem des Siebenjahrplans bezeichnet. Die Schlußresolution übernimmt diese Voraussagen Chruschtschows mit gewissen Einschränkungen, wobei sie bemüht ist, dem Sowjetvolk bereits in den nächsten Jahren ein besseres Leben und einen höheren Lebensstandard in Aussicht zu stellen. Chruschtschow begründet die Aussicht, bis 1970 die Vereinigten Staaten einzuholen und zu überholen, einerseits mit den bisher erzielten wirtschaftlichen Erfolgen der Sowjetunion, andererseits mit dem hohen Wachstumstempo der sowjetischen Industrie, das auch weiterhin anhalten würde.

In diesem Zusammenhang stellt er folgende Behauptungen auf:

1. Die sowjetische Industrieproduktion hätte im Jahre 1958 die industrielle Erzeugung Großbritanniens, Frankreichs und Westdeutschlands zusammengenommen „bedeutend" übertroffen.

2. Die gesamte sowjetische Industrieproduktion mache bereits jetzt etwa die Hälfte der amerikanischen aus.

3. In den letzten acht Jahren sei der absolute Zuwachs wichtiger Zweige der sowjetischen Grundindustrie insgesamt größer gewesen als derjenige der entsprechenden amerikanischen Industriezweige.

4. Das durchschnittliche Wachstumstempo der sowjetischen Industrie hätte in allen Jahren der Sowjetmacht dasjenige der führenden Industriemächte des Westens um das Drei- bis Fünffache übertroffen und übertreffe die Vereinigten Staaten heute um das Vierfache.

Diese Behauptungen Chruschtschows sind ebenso wie seine Angaben über die Zunahme der sowjetischen Industrieproduktion seit 1913 um das 36fache, des Volkseinkommens um das 15fache und der Arbeitsproduktivität um das 10fache als höchst fragwürdig anzusehen. Im einzelnen kann dazu folgendes bemerkt werden:

1. Bei seinem Vergleich mit den westeuropäischen Ländern stützt sich Chruschtschow offensichtlich auf die Ergebnisse einiger Zweige der Grundindustrie, wie Kohle, Stahl, Erdöl und elektrische Energie. Abgesehen vom Erdöl, lag die Erzeugung Großbritanniens, Frankreichs und der Bundesrepublik auf diesen Gebieten im Jahre 1957 noch erheblich über derjenigen der Sowjetunion (bei Kohle einschließlich Braunkohle um 35,2 Mill. Tonnen, bei Stahl um 9,6 Mill. Tonnen und Elektroenergie um 29,9 Mrd. kWh).

Die Angaben über die Stahlerzeugung und die Elektrizitätswirtschaft bieten für die vergleichsweise Beurteilung von Industrien verschiedener Länder den sichersten Maßstab. Die Entwicklung der Stahlerzeugung 1951 bis 1956 zeigt, daß die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl eine größere absolute Zunahme aufzuweisen hatte als die Sowjetunion und daß sich der Abstand der westeuropäischen Länder (EGKS und Großbritannien) vergrößert und nicht verringert hat. Nur der prozentuale Anteil an der Welterzeugung ist bei der Sowjetunion im Verhältnis zu den westeuropäischen Ländern geringfügig angestiegen, obgleich deren Anteil mit insgesamt 27,5 vH den der Sowjetunion mit 17,7 vH noch immer weit übersteigt. Bei der Stahlerzeugung pro Kopf der Bevölkerung sieht es für die Sowjetunion noch ungünstiger aus. Die Bundesrepublik erzeugte 1956 pro Kopf der Bevölkerung fast doppelt so viel Stahl wie die Sowjetunion. Die pro capita-Stahlproduktion der UdSSR betrug 1957 nach sowjetischen Angaben 52 vH der Bundesrepublik, 78 vH Frankreichs und 59 vH Großbritanniens[18]. (Vgl. Tabellen auf S. 222.)

In der Elektrizitätswirtschaft hat sich der Abstand der westeuropäischen Länder (ohne Großbritannien) gegenüber der Sowjetunion von 1950 bis 1957 geringfügig verringert. Bei der Stromerzeugung pro Kopf der Bevölkerung sieht es weiter recht ungünstig für die Sowjetunion aus. Die pro capita-Elektroenergieerzeugung betrug 1957 nach sowjetischen Angaben 55 vH der Bundesrepublik, 73 vH Frankreichs und 50 vH Großbritanniens[19]. (Vgl. Tabelle auf S. 222.)

Noch ungünstiger sieht der Vergleich für die Sowjetunion aus, wenn man die wichtigsten Zweige der Fertigungsindustrie (Automobilherstellung, Konsumgütererzeugung usw.) heranzieht, vom tertiären Bereich des Dienstleistungsgewerbes ganz abgesehen, wo die Sowjetunion hoffnungslos nachhinkt. Die Bundesrepublik Deutschland produzierte 1957 doppelt so viele Kraftfahrzeuge wie die Sowjetunion. Allein die Volkswagenproduktion ist dreimal so groß wie der gesamte

Ausstoß von Personenkraftwagen in der Sowjetunion 1957 (395 211 gegenüber 113 600)[20]. In Westdeutschland kam auf 125 Einwohner ein neuer Volkswagen, in der Sowjetunion auf 1800 ein neuer Personenkraftwagen. Die Erzeugung an Motorrädern ist in der Sowjetunion ebenfalls sehr gering[21].

Die Stahlerzeugung in den westeuropäischen Ländern und in der Sowjetunion 1951 und 1956)*

a) in Mill. Tonnen

	Montanunion	Davon Westdeutschl.	Davon Frankreich	Groß-britannien	Sowjet-union	Abstand
1951	37,7	13,5	9,8	15,9	31,4	22,2
1956	56,8	23,1	13,4	20,9	48,6	29,1
Zunahme:	19,1	9,6	3,6	5,0	17,2	

b) in Prozenten der Welterzeugung

	Montanunion	Davon Westdeutschl.	Davon Frankreich	Groß-britannien	Sowjet-union	Abstand
1951	17,9	6,4	4,7	7,5	14,9	10,5
1956	20,1	8,2	4,8	7,4	17,7	9,8
Zunahme:	2,2	1,8	0,1	—0,1	2,8	

*) Quelle: Deutsches Industrieinstitut (Herausgeber): „Taschenbuch für die Wirtschaft", 4. Aufl., Köln 1959, Tabelle 86.

*Stahlerzeugung pro Kopf der Bevölkerung 1956 (in kg)**

Westdeutschland	417	Großbritannien	380
Frankreich	276	Sowjetunion	235

*) Quelle: *Nemtschinow,* a. a. O. (Anm. 25), S. 84.

Die Stromerzeugung in den westeuropäischen Ländern (ohne Großbritannien) und in der Sowjetunion 1950 und 1957 (in Mrd. kWh)*

	EWG-Länder	Davon Westdeutschland	Sowjetunion	Abstand
1950	119,9	44,0	91,0	28,9
1957	219,7	90,9	209,7	10,0
Zunahme:	99,8	46,9	118,7	

*) Zahlen nach: „Taschenbuch für die Wirtschaft 1959", Tabellen 31 und 94; Statistische Zentralverwaltung beim Ministerrat der UdSSR: „Die UdSSR in Zahlen", Ost-Berlin 1956, S. 63; „SSSR w ziffrach", a. a. O., S. 79.

2. Ein exakter Vergleich der gesamten Industrieproduktion der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten ist schon aus dem Grunde nicht möglich, weil die amerikanischen Angaben, ebenso wie die westeuropäischen, auf echten Knappheitspreisen, die sowjetischen dagegen auf manipulierten Preisen beruhen. Bei einem Vergleich der vorliegenden mengenmäßigen Produktionsziffern ergibt sich, daß die sowjetische Industrieproduktion im Gesamtvolumen höchstens 40 vH der amerikanischen erreicht. Beim Volkseinkommen (Nettosozialprodukt zu Faktorkosten), d. h. bei der Gesamtheit aller erzeugten Güter und Dienstleistungen nach Abzug der Abschreibungen und indirekten Steuern dürfte diese Prozentzahl noch wesentlich niedriger liegen, da die sowjetische Landwirtschaft im Verhältnis zur amerikanischen als rückständig und das sowjetische Dienstleistungsgewerbe, insbesondere der Handel, als unterentwickelt bezeichnet werden muß. Nach einer

Berechnung, auf die später noch einzugehen sein wird, übertraf das amerikanische Bruttosozialprodukt 1955 das sowjetische um fast das Vierfache (396,5 Milliarden Dollar gegenüber 110,0)[22].

3. Der große Abstand zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion hat sich, wie aus der nachstehenden Tabelle zu ersehen ist, in der Zeit von 1950 bis 1956 auf dem Gebiete der Elektrizitätswirtschaft, der Erdöl- und Gaserzeugung nicht verringert, sondern erheblich vergrößert. Der Abstand auf dem Gebiete der Steinkohlenförderung ist noch immer beträchtlich. Das Zurückgehen der amerikanischen Kohlenförderung ist als Zeichen der Stärke und nicht der Schwäche zu werten, da es durch den Uebergang auf die rationelleren Energieträger Erdöl und Gas bedingt ist. Die Sowjetunion befindet sich erst im Anfangsstadium dieser Entwicklung. Die amerikanische Stahlproduktion betrug 1957 das Doppelte der sowjetischen (112,7 gegen 51 Mill. Tonnen)[23]. Durch die Rezession hat sich der Abstand ein wenig zugunsten der Sowjetunion verschoben.

*Die Produktion der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion auf dem Gebiete der Grundstoffindustrie 1950 und 1956**

	1950			1956		
	USA	UdSSR	Abstand	USA	UdSSR	Abstd.
Elektroenergie (Mrd. kWh)	389	91	298	675	192	483
Erdöl (Mill. t)	267	38	229	354	84	270
Gas (Mrd. cbm)	214	6	208	326	14	312
Steinkohle (Mill. t)	505	185	320	477	304	173
Stahl (Mill. t)	88	27	61	105	49	56

*) Quelle: „Statistical Yearbook 1957", New York 1958; Zentraljnoje Statistitscheskoje Uprawlenije pri Sowjete Ministrow SSSR (Statistische Zentralverwaltung beim Ministerrat der UdSSR), „Promyschlennostj SSSR" (Die Industrie der UdSSR), Moskau 1957; „Sapisnaja knishka partijnogo aktivista 1958 (Notizbuch des Parteiaktivisten 1958), Moskau 1957.

Nach sowjetischen Angaben machte die absolute Produktion der Sowjetunion auf dem Gebiete der Grundstoffindustrie 1957 bei Elektroenergie 27 vH, bei Erdöl 28 vH, bei Kohle 85 vH und bei Stahl 50 vH der amerikanischen aus[24].

Zwar hat das spezifische Gewicht der industriellen Produktion der Sowjetunion gegenüber den Vereinigten Staaten in den letzten Jahren bei Berücksichtigung sämtlicher Zweige der Grundstoff- und Schwerindustrie zugenommen, doch erscheint es insbesondere im Hinblick auf die Pro-Kopf-Produktion fast ausgeschlossen, daß die Sowjetunion die Vereinigten Staaten in absehbarer Zeit auf dem Gebiete der Energiewirtschaft und der Stahlerzeugung einholen und überholen wird. Die Energieerzeugung pro Kopf der Bevölkerung betrug 1956, umgerechnet in Kohleeinheiten, in der Sowjetunion 2,45 t, der Energieverbrauch in den Vereinigten Staaten und in Kanada dagegen 8,58 und 8,25[25]. Die Stahlerzeugung pro Kopf der Bevölkerung betrug 1956 (in kg) in der Sowjetunion 235, in den Vereinigten Staaten und in Kanada dagegen 600 und 399[26].

Die sowjetische Pro-Kopf-Produktion betrug 1957 bei Elektroenergie 23 vH, bei Erdöl 23 vH, bei Kohle 71 vH und bei Stahl 42 vH der amerikanischen. Die sowjetische Gaserzeugung machte 1956 nur 4 vH der amerikanischen aus[27].

Ein Vergleich mit der Fertigungsindustrie fällt noch unvorteilhafter für die Sowjetunion aus. Die für 1965 geplante sowjetische Produktion von 750 000 bis

856 000 Kraftfahrzeugen würde nur ein Zwölftel der amerikanischen Produktion von 1955 ausmachen.

4. Auch die Behauptungen Chruschtschows, die das Wachstumstempo der sowjetischen Industrie betreffen, erweisen sich als irreführend. Die Gesamtzuwachsrate der sowjetischen Industrie hat sich, wie aus den folgenden sowjetischen Angaben über die durchschnittliche Steigerungsquote der einzelnen Fünfjahrpläne zu ersehen ist, vom Nachkriegsaufbau abgesehen, laufend verringert und nicht vergrößert.

Durchschnittliche Gesamt-Zuwachsrate der sowjetischen Industrie seit 1929 (in vH)*

Erster Fünfjahresplan (1929—1932)	19,2
Zweiter Fünfjahrplan (1933—1937)	17,1
Dritter Fünfjahrplan (drei Jahre 1938—1940)	13,2
Vierter Fünfjahrplan (1946—1950)	13,6
Fünfter Fünfjahrplan	
Sechster Fünfjahrplan (1951—1955)	13,2
(drei Jahre 1956—1958)	10,0

*) Quelle: „Ekonomitscheskoje sorewnowanije meshdu SSSR i SSchA" (Der wirtschaftliche Wettbewerb zwischen der UdSSR und den USA), Moskau 1959, S. 79.

Der sechste Fünfjahrplan, der 1957 aufgegeben wurde, rechnete mit einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 10 vH, die 1957 und 1958 auch erreicht wurde. Im Siebenjahrplan ist dagegen nur eine von 8,6 vH vorgesehen. Wenn von sowjetischer Seite in diesem Zusammenhang erklärt wird, daß auch bei den letzten Jahresplänen eine niedrigere Wachstumsrate (1957 — 7,1 vH; 1958 — 7,6 vH) eingeplant worden ist, während im Endergebnis eine solche von 10 vH erreicht wurde[28], so kann daraus nicht ohne weiteres der Schluß abgeleitet werden, daß eine solche Entwicklung während der gesamten bevorstehenden Planperiode erwartet werden kann. Es darf nicht übersehen werden, daß die sowjetische Industrie inzwischen eine Höhe erklommen hat, wo jeder Schritt nach oben einen weitaus größeren Aufwand an Investitionen erfordert als bisher. Außerdem zeigt eine Betrachtung der Zuwachsraten der einzelnen Zweige der Grundstoffindustrie, daß die Gesamtzuwachsrate wesentlich geringer sein dürfte, als sie von den Sowjets angegeben wird[29]. Daß sich die Entwicklung der Sowjetwirtschaft in den letzten Jahren wesentlich verlangsamt hat, geht aus der folgenden Uebersicht deutlich hervor.

*Zuwachsrate der wichtigsten Zweige der Grundstoffindustrie**

	1951-55	1956	1957	1958	Sechster 5-Jahrplan (1956-60)	7-Jahrplan (1959-65)	15-Jahrpl. (1958-72)
Kohle	8,4	9,7	7,9	7,0	8,6	3,4	2,8
Stahl	10,6	7,3	4,9	7,0	8,5	6,9	5,3
Erdöl	13,4	18,4	17,3	14,7	13,6	10,4	9,4
Elektroenergie	13,5	12,9	9,1	11,0	13,5	11,8	9,7

*) Zusammengestellt auf Grund der sowjetamtlichen Zahlen. Zur Entwicklung von 1929 bis 1955 vgl. *Ost-Probleme*, 10. Jg., 1958, S. 223.

Eine Analyse dieser Zahlen bestätigt die durch die Entwicklung der Industrieländer des Westens erhärtete Erfahrung, daß das Wachstumstempo einer Volkswirtschaft zunehmenden Schwankungen unterworfen ist und in dem Maße ab-

nimmt, wie diese ein höheres Produktionsniveau erreicht. Von der Sowjetführung war stets in Anspruch genommen worden, daß die Sowjetwirtschaft auf Grund ihres „sozialistischen" Charakters dieser Gesetzmäßigkeit nicht unterliege. Die von ihr selbst genannten Zahlen, obgleich sie wesentlich überhöht sind, sprechen eine andere Sprache. Man braucht nur ein Beispiel, wie den Stahl — der für den Entwicklungsstand einer Wirtschaft immer besonders kennzeichnend ist — herauszugreifen, um zu erkennen, daß sich bei der Sowjetunion ähnliche Erscheinungen bemerkbar machen wie bei anderen Industrieländern, nachdem deren Wirtschaft einen bestimmten Reifegrad erreicht hat. Im übrigen brauchen die Industriemächte des Westens einen Vergleich mit der Sowjetunion auch auf dem Gebiet des Wachstumstempos nicht zu scheuen. Während die Sowjetunion nach ihren eigenen Angaben beim Wiederaufbau in der Nachkriegszeit 1950 eine Gesamtzuwachsrate der Industrieproduktion von 23 vH erreichte, die inzwischen auf 10 vH abgefallen ist, wiesen die Bundesrepublik Deutschland und Japan, die teilweise beim Nullpunkt anfangen mußten, Zuwachsraten bis zu 14,2 und 16,2 vH auf[30]. Während *Chruschtschow* davon ausgeht, daß bei den Vereinigten Staaten in den nächsten Jahren nur mit einer Zuwachsrate von etwa 1—2 vH gerechnet werden kann, besaßen diese in den Jahren 1950 bis 1955 tatsächlich eine Steigerungsquote von 4,4 vH gegenüber 12,8 vH der Sowjetunion[31]. Dabei ist zu bedenken, daß die Vereinigten Staaten, von einigen wenigen Rückschlägen abgesehen, eine sehr stetige langfristige Entwicklung aufzuweisen haben. Eine ähnliche Entwicklung schien sich auch in Rußland vor der Revolution anzubahnen. Eine amerikanische Untersuchung hat noch kürzlich nachgewiesen, daß die russische Industrieproduktion 1955 einen Stand aufgewiesen hat, den sie auch erreicht hätte, wenn die von 1860 bis 1913 feststellbare Zuwachsrate beibehalten worden wäre[32]. Die langfristige Wachstumsrate der Wirtschaft der Sowjetunion ist weder größer als diejenige des Zarenreiches noch größer als diejenige der Vereinigten Staaten. Die Sowjetunion hat bisher nur erstaunliche kurzfristige Expansionsraten aufgewiesen. Die absteigende Wachstumskurve, auf der sich die sowjetische Industrie seit 1949/50 bewegt, ist in erster Linie auf Schwankungen im Zustrom neuer Investitionen, in geringerem Maße von Arbeitskräften, auf das unzulängliche technische Gesamtniveau, auf die unzureichende Energieversorgung, die Disproportionen der einzelnen Wirtschaftszweige, die Schwerfälligkeit des bürokratischen Befehlsapparates, die geringe Arbeitsproduktivität und Betriebsrentabilität zurückzuführen. Die Reformen, die *Chruschtschow* in die Wege geleitet hat, wobei er bemüht war, die Struktur der totalen Befehlswirtschaft nicht anzutasten, haben zwar gewisse Verbesserungen, aber keinen grundlegenden Wandel in der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklungstendenz bewirkt. Dies wird durch die folgenden Zahlen sehr treffend illustriert.

Überblick über das Wachstumstempo der sowjetischen Stahlerzeugung von 1929 bis 1957 (vH im Vergleich zum Vorjahr)*

1929	13,9	1935	29,9	1946	8,1	1952	9,9
1930	18,4	1936	30,1	1947	9,0	1953	10,4
1931	—3,5	1937	7,9	1948	28,3	1954	8,7
1932	5,3	1938	2,2	1949	25,3	1955	9,4
1933	16,9	1939	—2,8	1950	17,2	1956	7,3
1934	40,6	1940	3,9	1951	15,0	1957	4,9

*) Angaben nach: *Ost-Probleme,* 10. Jg., 1958, S. 223.

Aus diesem Beispiel ist deutlich zu ersehen, daß das Wachstum der Industrieproduktion in der Sowjetunion trotz des planökonomischen Systems nicht kontinuierlich ist. Schon lange vor dem Kriege kam es nicht nur zu Verlangsamungen des Wachstumstempos der Produktion, sondern bisweilen auch zu einem begrenzten Rückgang. Die zyklische Entwicklung ist teils auf Faktoren ökonomischer, teils aber auch nichtökonomischer Art, wie die Folgen der Zwangskollektivierung und des Massenterrors vor dem Kriege, zurückzuführen.

II. DIE SCHWERPUNKTE DES NEUEN PLANS IM BEREICH DER GRUNDSTOFF- UND SCHWERINDUSTRIE UND DAS PROBLEM DER STANDORTVERTEILUNG

Infolge des absinkenden Wachstumstempos erscheint es fraglich, ob es der Sowjetführung gelingen wird, das Produktionsniveau zu erreichen, das durch die absoluten Planziffern des Siebenjahrplans näher fixiert wird. Diese konkreten Planziele lassen deutlich die Absicht erkennen, nicht nur den Abstand zu den Vereinigten Staaten auf wesentlichen Gebieten der Grundstoff- und Schwerindustrie zu verringern, sondern auch jene Wirtschaftszweige zu entwickeln, die bisher vernachlässigt worden waren und deren Rückständigkeit sich negativ auf die gesamte Fortentwicklung der Sowjetwirtschaft auswirkte. Was die Grundstoffindustrie betrifft, so soll die Stahlproduktion, die 1958 fast 55 Millionen Tonnen betrug, bis 1965 auf 86 bis 91 und bis 1972 auf 100 bis 120 Millionen Tonnen gesteigert werden. Da die amerikanische Stahlproduktion 1958 infolge der Rezession nur 80 Millionen Tonnen betrug, ist es verständlich, daß sich die Sowjets bemühen, die Amerikaner gerade auf diesem wichtigen Gebiet einzuholen und zu überholen, obgleich sie sich bei der nicht voll ausgenutzten großen Kapazität der amerikanischen Stahlindustrie eigentlich sagen müßten, daß die Vereinigten Staaten jederzeit in der Lage wären, die Stahlerzeugung wesentlich zu steigern. Auch auf dem Gebiete der Erdölförderung und Elektrizitätserzeugung ist nahezu eine Verdoppelung vorgesehen.

Der Umfang der sowjetischen Industrieproduktion hat in den letzten Jahren stetig zugenommen, aber nicht in einem Maße, daß die für 1960 vorgesehenen Planziele annähernd hätten erreicht werden können. Die absoluten Planziffern des Siebenjahrplans dürften nicht wesentlich realistischer sein als diejenigen des letzten Fünfjahrplans, da ihre Erfüllung aus Gründen, auf die später noch einzugehen sein wird, unwahrscheinlich erscheint. (Vgl. Tabelle auf S. 227.)

Die vorgesehene, teilweise gewaltige Produktionszunahme in der Grundstoff- und Schwerindustrie wird einerseits durch die Erschließung neuer Rohstoff- und Energievorkommen sowie die Errichtung neuer Werke, andererseits durch den Ausbau und die Modernisierung der vorhandenen Anlagen angestrebt.

Da der größte Teil der noch unerschlossenen Rohstoff- und Energiereserven der Sowjetunion sich östlich des Urals befindet, ist die weitere wirtschaftliche Erschließung der Ostgebiete eines der Hauptanliegen des Siebenjahrplans[33]. Bis 1965 soll der Anteil der Ostgebiete an der Kohlenförderung bis zu 50 vH, der Stahlproduktion bis zu 48 vH, der Erzeugung von raffiniertem Kupfer bis zu 88 vH, Aluminium bis zu 71 vH, Zement bis zu 42 vH, Elektroenergie bis zu

46 vH, Abfuhr von Nutzholz bis zu 52 vH und Papiererzeugung bis zu 32 vH anwachsen.

*Produktion der wichtigsten Zweige der Grundstoffindustrie**

	1955	1956	1957	1958	Plan 1960	Plan 1965	Plan 1972
Kohle (Mill. t)	391	429	463	496	593	596—609	650—750
Roheisen (Mill. t)	33,3	35,8	37,0	39,6	53,0	65—70	75—85
Stahl (Mill. t)	45,3	48,6	51,0	54,9	68,3	86—91	100—120
Walzgut (Mill. t)	35,3	37,8	40,2	42,9	52,7	65—70	
Gas (Mrd. cbm)	10,4	13,7	20,2	29,8	40,0	150	270—320
Erdöl (Mill. t)	70,8	83,8	98,3	113,0	135,0	230—240	350—400
Elektroenergie (Mrd. kWh)	170,2	192	209,5	233	320	500—520	800—900

*) Quellen: „Die UdSSR in Zahlen", a. a. O., S. 47; „Promyschlennostj SSSR", a. a. O., S. 40; „Sapisnaja knishka 1958", a. a. O., S. 29; „SSSR w ziffrach", a. a. O., S. 79; „Planerfüllung 1958" (I); *Der aktuelle Osten*, 5. Jg., 1959, Nr. 4, S. 4. Zu der Nachkriegsentwicklung vgl. A. *Sieger*, „Stand und Entwicklung der Grundstoffindustrie und die Energiebilanz der Sowjetunion in der Nachkriegszeit"; Europa-Archiv, 22—23/1952, S. 5296—5303. Zahlen zur Entwicklung vor 1955 finden sich in „Die UdSSR in Zahlen", a. a. O., S. 47 ff, wiedergegeben in: *Osteuropa-Wirtschaft*, 1. Jg., 1956/57, S. 151 ff.

Im Vordergrund der Pläne steht die Schaffung einer „dritten metallurgischen Basis" in Sibirien und Kasachstan, die ihren Mittelpunkt im Raum zwischen Krassnojarsk und Irkutsk haben soll. Ostsibirien bietet nämlich mit der billigen Kohle, die teilweise im Tagebau gewonnen werden kann, und den beiden Flüssen Jenissej und Angara, die zu den energiereichsten der Sowjetunion gehören, besonders günstige Voraussetzungen für die Energieerzeugung.

Mit der Entwicklung der Produktivkräfte Ostsibiriens befaßte sich im August 1958 eine Konferenz in Irkutsk, die von Wissenschaftlern, Wirtschaftsführern, Ingenieuren und Parteifunktionären besucht war. Gedacht ist vor allem an die Entwicklung energieintensiver Industriezweige, an die Herstellung von Elektrostahl und Ferrolegierungen sowie an die Erzeugung von Aluminium. Die Buntmetallurgie soll vor allem im Ural, in Kasachstan, Turkestan und im Baikal-Raum bevorzugt entwickelt werden. An die Seite der Erdöl- und Gasindustrie im Ural-Wolga-Raum soll die Gasgewinnung in Usbekistan treten.

Bei Nowosibirsk, dem Zentrum Westsibiriens, soll die Errichtung der sogenannten „Wissenschaftsstadt" abgeschlossen werden.

Außer der forcierten Erschließung der asiatischen Teile der Sowjetunion, hinter der mit größter Wahrscheinlichkeit auch politische und militärisch-strategische Gesichtspunkte vermutet werden können, die bereits bei der Neulandaktion *Chruschtschows* eine Rolle gespielt haben dürften, läßt der Siebenjahrplan folgende Schwerpunkte erkennen[34]:

1. die Erhöhung der Produktion von Eisen- und Buntmetallen;

2. der Ausbau der chemischen Industrie;
3. die Korrektur der Brennstoffbilanz;
4. die beschleunigte Elektrifizierung des Landes;
5. die Forcierung des Maschinenbaus und der Metallbearbeitung sowie die Förderung der Vollmechanisierung und Automation.

Die in der Sowjetunion durchgeführten und im verstärkten Umfange geplanten Maßnahmen auf dem Gebiete der Vollmechanisierung und Automation sehen im Einklang mit den Erfahrungen der westlichen Industrieländer keine plötzliche Umwälzung, sondern einen langsamen Entwicklungsprozeß vor, der sich über Jahrzehnte hinziehen wird. Eine der wichtigsten Voraussetzungen der Automatisierung bedeutet die Bereitstellung von Spezialisten. Bei diesen handelt es sich nicht nur um Ingenieure, sondern auch um qualifizierte Meister und Facharbeiter, die in der Sowjetunion Mangelware sind[35].

In der Schlußresolution heißt es:

„Der Parteitag ist der Ansicht, daß die weitgehende Einführung neuer technischer Hilfsmittel, die Vollmechanisierung und Automatisierung der Produktionsprozesse, die Spezialisierung und Kooperierung in allen Zweigen der Volkswirtschaft entscheidende Voraussetzungen für die erfolgreiche Erfüllung des Siebenjahrplanes und für die Schaffung der materiell-technischen Basis des Kommunismus sind. Es wird die Aufgabe gestellt, durch Vollmechanisierung der Produktionsprozesse in Industrie und Landwirtschaft sowie im Bau- und Verkehrswesen die schwere körperliche Arbeit in den nächsten sieben Jahren zu beseitigen."

Eingehend werden im neuen Plan die Probleme der Spezialisierung der Produktion und Kooperation der Betriebe behandelt. Ihre Lösung soll durch allseitige Entwicklung der Wirtschaftsverwaltungsgebiete und durch bessere Ausnutzung der in diesen Gebieten vorhandenen Kapazitäten gefördert werden.

Der Siebenjahrplan läßt den Willen der Sowjetführung erkennen, sich in noch stärkerem Maße als bisher der komplexen Entwicklung der „Wirtschaftsgebiete", d. h. großer wirtschaftsgeographischer Bereiche, die eine Vielzahl von Wirtschaftsverwaltungsgebieten mit ihren jeweils zuständigen Volkswirtschaftsräten (Sownarchosy) umfassen, zu widmen. Solche Wirtschaftsgebiete bilden beispielsweise das Baltikum, das zentrale Industriegebiet um Moskau, der Ural, Transkaukasien, Turkestan („Zentralasien"), Sibirien. Die „Rayonierung" unter wirtschafts- und nicht zuletzt auch wehrgeographischen Gesichtspunkten und in Verbindung damit auch die Spezialisierung und Kooperation der großen Bereiche bildet nach wie vor eine der schwierigsten Aufgaben, welche die sowjetische Planung zu lösen hat[36]. Sie muß im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Versuch gesehen werden, innerhalb des gesamten Ostblocks zu einer koordinierten Planung unter Berücksichtigung wirtschafts- und wehrgeographischer Gesichtspunkte zu gelangen[37]. In diesem Zusammenhang verdient der Diskussionsbeitrag *Ostrowitjanows* Beachtung.

Es ist ein gewaltiges Aufbauprogramm, das auf dem Gebiete der Grundstoff- und Schwerindustrie im Siebenjahrplan entwickelt wird. Es könnte nur dann verwirklicht werden, wenn es der Sowjetführung gelingen würde, die Wachstumsschwierigkeiten, die der Sowjetwirtschaft von Jahr zu Jahr mehr zu schaffen machen, zu überwinden. Diese Wachstumsschwierigkeiten sind weniger der Aus-

druck einer Entwicklungs- als einer Strukturkrise, die ohne eine grundsätzliche Aenderung der bisherigen Wirtschaftspolitik unlösbar erscheint.

Als Hauptursachen dieser Wachstumsschwierigkeiten sind anzusehen:

1. Die Kapitalknappheit,
2. das unzulängliche Arbeitspotential,
3. die Disproportionen der einzelnen Wirtschaftszweige.

Auf diese Kernprobleme der Sowjetwirtschaft, die zur Beurteilung der Erfolgsaussichten des Siebenjahrplanes von entscheidender Bedeutung sind, wird bei der Betrachtung des Investitions- und Produktivitätssteigerungsprogramms Chruschtschows und der Rolle der Konsumgüterindustrie und der Landwirtschaft im Siebenjahrplan noch näher einzugehen sein.

III. DIE FRAGE DER INVESTITIONEN IM SIEBENJAHRPLAN UND DAS PROBLEM DER KAPITALKNAPPHEIT

Nirgends wird die Kluft zwischen Traum und Wirklichkeit so sichtbar wie in jenem Teil des Referats *Chruschtschows,* in dem er die Frage der Investitionen behandelt. Um die Erfüllung des Siebenjahrplans zu gewährleisten, versprach der sowjetische Partei- und Regierungschef, nahezu drei Billionen, das heißt 3000 Milliarden Rubel, im Laufe der nächsten sieben Jahre für Investitionszwecke bereitzustellen, von denen etwa 2000 Milliarden im Rahmen des einheitlichen Staatsbudgets und 1000 Milliarden außerhalb des Budgets aufgebracht werden sollen.

An staatlichen Mitteln soll in den nächsten sieben Jahren in die Sowjetwirtschaft mehr investiert werden als in zwanzig Jahren bisheriger planökonomischer Entwicklung. Die 1940 bis 1970 Milliarden Rubel, die im Rahmen des Staatsbudgets bereitgestellt werden sollen, übertreffen die 1904,1 Milliarden Rubel Kapitalinvestierungen, die seitens des Staates und der Genossenschaften (ohne Kolchose) im Verlauf von 40 Jahren durchgeführt wurden.

*Kapitalinvestierungen in die Volkswirtschaft der UdSSR**

Zeitabschnitt	Kapitalinvestierungen (ohne Kolchose): Gesamtsumme in Mrd. Rubel (in Preisen vom 1. 7. 1955)	Jahresdurchschnitt in Mrd. Rubel
1918—1928 (ohne IV. Quartal 1928)	16,5	1,5
Erster Fünfjahrplan (1929—32 + IV. Quartal 1928)	64,9	15,3
Zweiter Fünfjahrplan (1933—37)	147,6	29,5
Dritter Fünfjahrplan (dreieinhalb Jahre, 1938—1. 7. 1941)	145,3	41,5
1. 7. 1941 — 1. 1. 1946	140,5	31,2
Vierter Fünfjahrplan (1946—1950)	338,7	67,7
Fünfter Fünfjahrplan (1951—1955)	654,4	130,9
2 Jahre des Sechsten Fünfjahrplans (1956, 1957)	396,2	198,1
Insgesamt 1918 bis 1957	1904,1	

*) „SSSR w ziffrach", a. a. O., S. 254. Vgl. zur sowjetischen Investitionspolitik auch die Artikel von H. *Chambre,* „Les investissements en U.R.S.S."; *Revue de l'action Populaire,* Paris Januar 1958, und L. *Laurat,* „La progression industrielle se ralentit en U.R.S.S." in: *Est & Ouest,* Paris, 1. bis 15. Februar 1958; deutsche Übersetzung in: *Ost-Probleme,* 10. Jg., 1958, S. 205—210.

Der aufgegebene sechste Fünfjahrplan rechnete bei 1170 Milliarden Rubel staatlichen Investitionen mit einem Jahresdurchschnitt von 234 Milliarden[38]. Dieser Jahresdurchschnitt wurde 1958, aber nicht 1956 und 1957 erreicht. Im Siebenjahrplan ist ein Jahresdurchschnitt von fast 280 Milliarden Rubel vorgesehen, dessen Realisierung unter den jetzigen Bedingungen höchst unwahrscheinlich ist. Ein Vergleich der staatlichen Investitionen 1959 bis 1965 mit den Kapitalinvestierungen des Staates und der Genossenschaften (ohne Kolchose) 1918 bis 1957 ergibt folgendes Bild:

*Verteilung der Investitionen auf die einzelnen Wirtschaftszweige**

Wirtschaftszweig	1918—1957 (in Mrd. Rubel) (Preise v. 1. 7. 1955)	prozentualer Anteil	1959—1965 (in Mrd. Rubel)
Industrie insgesamt	919,4	48,3	*1129—1149*
davon Gruppe „A“	814,9	42,8	*1049—1064*
Gruppe „B“	104,5	5,5	80—85
Landwirtschaft	165,2	8,7	150
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	252,8	13,3	209—214
Wohnungsbau sowie Bau von Handels-, Kommunal-, Bildungs-, Kultur- und Sanitätseinrichtungen	566,7	29,7	452—467
Gesamtsumme der Investitionen	1904,1	100	1940—1970

*) „SSSR ziffrach“, a. a. O., S. 261 und 263; Zahl für Gruppe „A“ (1959—1965) = Differenz aus in „Thesen“ aufgeführter Globalzahl für Bau von Produktionsbetrieben (Rbl. 1488 bis 1513) sowie Angaben *Chruschtschows* für Gruppe „B“ (Rbl. 80—85) und Landwirtschaft (Rbl. 150).

In den Jahren 1918 bis 1957 entfielen auf den Wohnungsbau allein 267,9 Milliarden Rubel (14,1 vH). Im Siebenjahrplan sind für den Wohnungsbau und den Bau von Kommunaleinrichtungen zusammen 375 bis 380 Milliarden Rubel vorgesehen. 1049 bis 1064 Milliarden Rubel, das heißt über die Hälfte der Investitionen, sind für die Produktionsmittelindustrie vorgesehen (1918 bis 1957 immerhin nur 42,8 vH), die sich auf die einzelnen Industriezweige folgendermaßen verteilen:

*Verteilung der Investitionen auf die einzelnen Zweige der Produktionsmittelindustrie**

	Mrd. Rubel
Eisenmetallurgie	100
Chemische Industrie	100—105
Erdöl- und Gasindustrie	170—173
Kohlenindustrie	75— 78
Elektrizitätswerke und Leitungen	125—129
Holz, Papier und Holzverarbeitung	58— 60
Bauwirtschaft und Baustoffindustrie	110—112
Maschinenbau	118
Sonstige Produktionszweige	*193—189*
Produktionsmittelindustrie insgesamt	*1049—1064*

*) Sonstige Produktionszweige = Differenz aus der oben errechneten Zahl für Gruppe „A“ und den Angaben *Chruschtschows* für die einzelnen Industriezweige.

Bei den „sonstigen Produktionszweigen" handelt es sich in erster Linie um die Rüstungsindustrie, für die auch ein Teil der Investitionen der Maschinenbauindustrie und einiger anderer Industriezweige bestimmt ist.

Die kostspielige Schwerpunktbildung des Siebenjahrplans und die großen Ausgaben, die eine atomare Aufrüstung verursacht, erklären allein noch nicht die überaus hohe Beanspruchung der Kapitalakkumulation durch die Grundstoff- und Schwerindustrie. Diese steht, wenn man von den Kriegsjahren mit dem ebenso hohen Prozentsatz von 54 vH absieht, in keinem Verhältnis zur bisherigen Entwicklung und auch nicht zur gegenwärtigen Relation der Produktionsmittelindustrie zur Konsumgüterindustrie, zur Landwirtschaft und zu anderen Wirtschaftszweigen. Abgesehen vom steigenden Kapitalkoeffizienten, auf den noch einzugehen sein wird, dürfte einer der Gründe dieses Phänomens darin zu sehen sein, daß dieses Mal ein wesentlich größerer Teil der Investitionen, bei denen es sich ja um Bruttoinvestitionen handelt, für die immer wieder hinausgeschobene Erneuerung des veralteten Anlagekapitals verwandt werden muß. *Chruschtschow* hat auf dieses Problem selbst mit folgenden Worten hingewiesen:

„Um die dem Maschinenbau gestellten gewaltigen Aufgaben erfolgreich zu lösen, ist es notwendig, in kürzester Zeit die Betriebe aller seiner Zweige durch Austausch und Modernisierung der veralteten Werkzeugmaschinen, Schmiedepressen und Gießmaschinen neu auszurüsten."

Die unzulänglichen Abschreibungen machen somit die längst fällige Amortisation auf Kosten der Akkumulation notwendig. Die Konsumgüterindustrie mit 80 bis 85 Milliarden Rubel und die Landwirtschaft mit 150 Milliarden Rubel Investitionen stehen völlig im Schatten der Grundstoff- und Schwerindustrie. Im Vergleich zu den bisher in diesen Wirtschaftszweigen durchgeführten Investitionen ist allerdings eine leichte Besserung festzustellen. Im Bereich der Landwirtschaft sind insgesamt 500 Milliarden Rubel an Investitionen vorgesehen, wobei 250 Milliarden für Bauzwecke und 95 Milliarden Rubel zur Anschaffung landwirtschaftlicher Maschinen aus den eigenen Mitteln der Kolchose aufgebracht werden sollen. Es ist eine ungeheure Leistung, die von den Kolchosen gefordert wird, wenn man bedenkt, daß die von ihnen von 1928 bis 1957, das heißt in 30 Jahren, aufgebrachten Investitionen insgesamt nur 183,9 Milliarden Rubel in Preisen vom 1. Juli 1955 ausgemacht haben[39].

Die geographische Verteilung ist aus den beiden Uebersichten auf S. 232 zu ersehen. Auffällig ist der hohe Anteil der Großrussischen Unionsrepublik, auf die bei 56 vH der Bevölkerung 73 vH der Investitionen entfallen. Im Ural, in Sibirien und im Fernen Osten leben 19 vH der Bevölkerung. Auf diese Gebiete entfallen etwa 30 vH der Investitionen. Wenn man Turkestan, das heißt Kasachstan und die zentralasiatischen Unionsrepubliken, hinzurechnet, so fließen insgesamt 40 vH der Investitionsmittel in die sogenannten „Ostgebiete".

Das schnelle Wachstum der sowjetischen Industrieproduktion ist bisher hauptsächlich durch hohe Investitionsraten ermöglicht worden. Diese wurden durch ein rigoroses Zwangssparen auf Kosten der Lebenshaltung der werktätigen Bevölkerung, insbesondere der Bauern, aber auch der Arbeiter und Angestellten, erreicht.

Obwohl die Zuwachsrate der sowjetischen Industrieproduktion in den letzten Jahren eine sinkende Tendenz aufweist, steigt der Kapitalkoeffizient, das heißt der Betrag von Investitionsmitteln, die pro Ertragseinheit aufgewandt werden müssen, um einen bestimmten Produktionszuwachs zu erbringen, ständig an. Es zeigt sich auch in einer „sozialistischen" Wirtschaft, daß die Realisierung einer Zuwachseinheit um so größere Investitionsmittel erfordert, je höher das Produktionsniveau wird. Die Folge ist, daß die Sowjetführung, wenn sie die bisherige jährliche Investitionsrate von etwa 11 vH beibehalten will, wesentlich mehr Investitionsmittel aufbringen muß als bisher. Auch die weitere Entwicklung der verkehrsmäßig ungünstig gelegenen und menschenarmen Ostgebiete erfordert, obwohl der Abbau der Bodenschätze teilweise wesentlich leichter durchzuführen ist als im europäischen Teil der Sowjetunion, am Anfang wesentlich höhere Investitionen.

Verteilung der Investitionen nach den Unionsrepubliken (Mrd. Rubel)*

RSFSR insgesamt	1410 —1431	
davon europäischer Teil		820—837
Ural, Sibirien, Ferner Osten		590—594
Ukrainische SSR	214 — 219	
Weißrussische SSR	32	
Moldauische SSR	8,8	
Estnische SSR	8,1	
Lettische SSR	10,8	
Litauische SSR	12,5	
Armenische SSR	12	
Georgische SSR	16,8	
Aserbaidshanische SSR	29	
Kasachische SSR	116 — 119	
Turkmenische SSR	35 — 36	
Usbekische SSR	15,7	
Kirgisische SSR	10,5	
Tadshikische SSR	8,6	
	1940 —1970	

*) Vgl. „Der neue Plan" (I), a. a. O., S. 4/5. Gesamtsumme 1939, 8 Rbl. aufgerundet ergibt 1940 Rbl.

Verteilung der Investitionen nach größeren geographischen Gruppen

	Mrd. Rubel		vH
Europäischer Teil (einschl. Transkaukasien)	1164—1186		60
Asiatischer Teil („Ostgebiete")	776— 784		40
davon Ural, Sibirien, Fernost		590—594	
Kasachstan, Zentralasien		186—190	
	1940—1970		100

Durch die Vollmechanisierung und Automatisierung, die von sowjetischer Seite angestrebt wird, werden ebenfalls die Investitionskosten wesentlich erhöht.

Die Schwierigkeiten finanzieller Art, die sich aus diesem steigenden Bedarf an Investitionsmitteln für die begrenzten Kapitalfonds der Sowjetunion ergeben, werden durch folgende Gründe noch vermehrt:

a) Die steigende Rüstungslast, die mit der atomaren Aufrüstung (Kernwaffen, Raketen) verbunden ist.

Auf den hohen Anteil der Rüstungsindustrie an den Investitionen ist bereits hingewiesen worden. Die im Staatshaushaltsvoranschlag für 1959 vorgesehenen 96,1 Milliarden Rubel für Verteidigung (1958 = 96,3 Milliarden Rubel) erfassen nur einen Teil der tatsächlichen Aufwendungen für militärische Zwecke[40].

b) Die wachsenden Auslandsverpflichtungen.

Diese ergeben sich sowohl gegenüber den übrigen Ostblockstaaten als auch gegenüber den afro-asiatischen Entwicklungsländern. Auch wenn die Kreditzusagen in den letzten Jahren bestenfalls nur etwa 2 vH der jährlichen Investitionen ausmachten, so fielen sie doch in qualitativer Hinsicht durchaus ins Gewicht[41]. Bei der Begründung der Reform der Industrie- und Bauverwaltung wies *Chruschtschow* an einem Beispiel darauf hin, daß modernste Betriebsausrüstungen und Maschinen von der Sowjetunion nach China exportiert würden, während gleichzeitig die Erneuerung der eigenen veralteten Betriebsanlagen unterblieben sei.

c) Die erhöhten sozialen Leistungen.

Im Siebenjahrplan ist eine Erhöhung nicht nur der unteren Lohngruppen, sondern auch der Mindestaltersrenten vorgesehen. Letztere sollen von 300 auf 400 Rubel monatlich in der Stadt und von 255 auf 340 Rubel auf dem Lande erhöht werden. Allein auf Grund der sozialpolitischen Neuerungen im Jahre 1956 (Pensionsgesetz usw.) mußte die Sowjetunion nach Angaben *Bulganins* jährlich 35 Milliarden Rubel mehr aufbringen. Im Rahmen des Siebenjahrplans ist eine Verbesserung der sozialen Dienstleistungen, insbesondere auf dem Gebiete der öffentlichen Ernährung, vorgesehen. Auch mit der Durchführung der Bildungsreform und dem Ausbau der Internatsschulen sind erhebliche Kosten verbunden.

d) Die Förderung des Massenkonsums auf Kosten der Kapitalinvestierungen

Eine wachsende Industrie läßt nicht nur mehr und neuen Bedarf an Produktionsmitteln, sondern auch mehr und neue Konsumbedürfnisse entstehen. Die Nachfolger Stalins haben zwar, von der „Neuen-Kurs"-Politik *Malenkows* abgesehen, an dem unbedingten Vorrang der Schwerindustrie festgehalten, sie haben aber andererseits, wie aus der folgenden Uebersicht zu ersehen ist, den Massenkonsum im Verhältnis zu den Investitionen nicht unbeträchtlich gefördert.

Im Siebenjahrplan ist dagegen eine Verschiebung zugunsten der Investitionen feststellbar. Immerhin wird mit einer Steigerung des Realeinkommens in der Industrie um 40 vH, in der Landwirtschaft um „mindestens 40 vH" gerechnet.

*Verhältnis der prozentualen Steigerung von Massenkonsum und Investitionen in der Sowjetunion 1940—1957**

	1940—1957	1940—1952	1952—1957	1959—1965
Einzelhandelsumsatz	+ 248 vH	+ 40 vH	+ 77 vH	+ 62 vH
Kapitalinvestierungen	+ 396 vH	+ 163 vH	+ 49 vH	+ 80 vH

*) Aufstellung nach: „Massenkonsum und Rüstung im Sowjetbudget" in: *Die Gegenwart*, 12. Jg., 1957, S. 348; Steigerungsquote 1959—1965 nach *Chruschtschow*.

Hinsichtlich der Menge hat sich der Einzelhandelsumsatz in den letzten Jahren folgendermaßen entwickelt:

*Umsätze im Einzelhandel der UdSSR (staatlicher und genossenschaftlicher Handel) in Mrd. Rubel**

1950	359,6	1953	430,7	1956	547,4
1951	379,8	1954	481,9	1957	625,0
1952	393,6	1955	501,5		

*) „Die UdSSR in Zahlen“, a. a. O., S. 193; „SSSR w ziffrach“, a. a. O., S. 422. Die obengenannten Zahlen enthalten den Kommissionshandel des Zentrosojus, der 1956: 6,6 Mrd. Rubel und 1957: 7,7 Mrd. Rubel ausmachte. Die absoluten Geldwerte des Einzelhandelsumsatzes und der Kapitalinvestierungen lassen sich nicht vergleichen, da der Konsumrubel nicht einmal halb soviel wert ist wie der Investitionsrubel.

In dieser Entwicklung kommt eine Verstärkung der Massenkaufkraft zum Ausdruck, wobei der wachsenden Nachfrage, die durch einen hohen Geldüberhang bedingt ist, allmählich ein größeres Angebot an Verbrauchsgütern zur Verfügung steht. Dieses größere Angebot ist bei den landwirtschaftlichen Erzeugnissen wesentlich durch eine Senkung der Landwirtschaftssteuer und durch eine Erhöhung der Ablieferungspreise erzielt worden. Der damit verbundene finanzielle Verlust für den Staat als Lebensmittelgroßhändler ist durch die „steuerlichen“ Einnahmen aus dem größeren Handelsumsatz nur teilweise wettgemacht worden.

Ein Verzicht auf die Einkommensteuer von den Kolchosen und Produktionsgenossenschaften ist in den nächsten Jahren geplant. Diese spielte im sowjetischen Finanz- und Steuersystem keine wesentliche Rolle, macht aber im Haushaltsvoranschlag 1959 immerhin fast 20 Milliarden Rubel aus.

Eine weitere Erschwerung der Kapitalakkumulation bedeutete die bereits kurz behandelte Frage der Ersatzinvestitionen infolge unzulänglicher Abschreibungen.

Um der zunehmenden Kapitalknappheit und ihren Folgen zu begegnen, sind von der Sowjetführung seit 1957 folgende Maßnahmen ergriffen worden:

1. Rationalisierungs- und Modernisierungsmaßnahmen zwecks Produktivitätssteigerung und Kostensenkung:

a) Die Reformen der Industrie-, Bau- und Agrarverwaltung sowie des Planungssystems in den Jahren 1957 und 1958;

b) Maßnahmen zur Hebung der Betriebsrentabilität;

c) Die Reform der Energiewirtschaft durch bevorzugten Bau von Wärmekraftwerken und der Uebergang von der Kohle auf die rationelleren Energieträger Erdöl und Gas.

Die Reform der Industrie- und Bauverwaltung hatte außer der Erschließung von Reserven und Freistellung von Arbeitskräften vor allem eine bessere Nutzung der vorhandenen Kapazitäten und eine Hebung der Betriebsrentabilität zum Ziel. Dies sollte einerseits durch eine Verbesserung der Betriebsorganisation und Produktionstechnik, andererseits durch eine Erweiterung der Befugnisse der Einzelbetriebe, durch eine Ausdehnung der wirtschaftlichen Rechnungsführung, durch den Ausbau des Gewinnanreizsystems und andere betriebswirtschaftliche Reformen erreicht werden[42]. Aehnliche Ziele sollten auch durch die Reformen im agrarischen Bereich erreicht werden, wo der Kolchos in betriebswirtschaftlicher

Hinsicht dem Sowchos angenähert und dem Prinzip des „materiellen Interesses“ in bezug auf die Kolchosbauern stärker Rechnung getragen wurde.

Durch alle diese Maßnahmen wurde eine Produktivitätssteigerung bei gleichzeitiger Kostensenkung bezweckt, die eine größere Gewinnabführung der Betriebe ermöglichen sollte. Im neuen Plan wird mit einer Senkung der Selbstkosten der Industrieproduktion in den nächsten sieben Jahren um mindestens 11,5 vH und einer Senkung der Kosten der Bau- und Montagearbeiten um mindestens 6 vH gerechnet. Auf Grund der bisher getroffenen Rationalisierungs- und Modernisierungsmaßnahmen rechnet der sowjetische Finanzminister *Swerjew* im Haushaltsjahr 1959 mit „Gewinnen“ der Staatsbetriebe in Höhe von 219,5 Milliarden Rubel (1958: 196,4 Mrd. Rubel)[43]. Hiervon sollen 154,9 Milliarden Rubel (1958: 130,3 Mrd. Rubel) an das Budget abgezweigt werden, während der Rest zur Selbstfinanzierung der Betriebe verwandt werden soll.

Von der Umstellung von Kohle auf Erdöl und Gas erwartet die Sowjetführung Ersparnisse von insgesamt 125 Milliarden Rubel im Laufe der nächsten sieben Jahre.

2. Das Moratorium für die Verzinsung und Rückzahlung der Staatsanleihen.

Das Moratorium wurde von *Chruschtschow* in einer Rede am 8. April 1957 verkündet. Es betraf Staatsanleihen in Höhe von insgesamt 260 Milliarden Rubel, deren Verzinsung und Rückzahlung für 20 bis 25 Jahre zurückgestellt wurde[44]. Einen gewissen Ausgleich für die Bevölkerung bedeutete der Verzicht auf die Zeichnung weiterer Staatsanleihen ab 1958.

3. Die Inanspruchnahme der „unteilbaren Fonds“.

Die „unteilbaren Fonds“ der Kolchose, deren Höhe 1957 102 Milliarden Rubel betrug[45], sind im Zuge der Agrarverwaltungsreform zum Ankauf des MTS-Maschinenparks vom Staat in Anspruch genommen worden. Nach *Swerjew* sollen 55 000 oder 80 vH der Kolchosen für 21 Milliarden Rubel Traktoren und andere landwirtschaftliche Maschinen von den aufgelösten MTS erworben haben. Dieser Betrag ist verhältnismäßig niedrig. Es darf aber nicht übersehen werden, daß mit der MTS-Reform auch die Betriebs- und Unterhaltskosten für die Maschinen, die bisher der Staat zu tragen hatte, auf die Kolchose abgewälzt worden sind, denen außerdem allgemeine Aufgaben, wie Wegebau und Bodenverbesserung, aufgebürdet wurden. Im neuen Plan ist eine wesentliche Vergrößerung der „unteilbaren Fonds“ vorgesehen, um mit ihrer Hilfe die allmähliche Umgestaltung der Dorfkolchose in Kolchosstädte zu finanzieren.

4. Die Senkung der Spitzenlöhne.

Im Siebenjahrplan ist nicht nur eine Erhöhung der niederen Lohngruppen, sondern auch eine erhebliche Senkung der höheren Lohngruppen vorgesehen. Die weite Spanne, die zwischen den Spitzen- und Mindestlöhnen bisher bestand, soll wesentlich verringert werden. Die monatlichen Mindestlöhne sollen in sieben Jahren von 270 bis 350 Rubel auf 500 bis 600 Rubel erhöht werden. Die Spitzenlöhne wiederum sollen zukünftig höchstens das Doppelte der Mindestlöhne betragen, was eine Senkung auf monatlich 1200 Rubel bedeuten würde. Wie die endgültige Gewinn- und Verlustrechnung für den Fiskus aussehen wird, läßt

sich im Moment schwer voraussehen. Jedenfalls dürfte die Senkung der Spitzenlöhne, ebenso wie der beabsichtigte Verzicht auf das Prämiensystem, die Einsparung erheblicher Mittel zur Folge haben.

5. Die Senkung der Aufkaufpreise für Agrarprodukte.

Die Reform des landwirtschaftlichen Erfassungssystems auf Grund des ZK-Beschlusses vom 17. Juni 1958 dürfte als Vorbereitung dieser Maßnahme dienen, die am ehesten in der Lage wäre, die Staatseinnahmen zu steigern. Daß dieses bereits in nächster Zeit beabsichtigt ist, kann nicht nur aus einzelnen Aeußerungen, sondern auch aus einer Erhöhung der Umsatzsteuer im Haushaltsvoranschlag 1959 von 301,5 Milliarden Rubel auf 332,4 Milliarden Rubel entnommen werden. Diese dürfte in den nächsten sieben Jahren auf Kosten der Lebenshaltung sowohl der Bauern als auch der Arbeiter und Angestellten weiter anwachsen.

All diese Maßnahmen dürften kaum ausreichen, um das Problem der Kapitalknappheit zu lösen, zumal sich die Sowjetführung über die wachsenden Konsumwünsche der Sowjetbevölkerung nicht so leicht wie früher hinwegsetzen kann.

Im Haushaltsvoranschlag 1959 sind insgesamt 308,7 Milliarden Rubel (1958: 257,2 Mrd. Rubel) für die Finanzierung der Staatsbetriebe vorgesehen[46]. Ihnen sollen ferner außerhalb des Staatsbudgets weitere 175,6 Milliarden Rubel zur Verfügung gestellt werden, insgesamt also 484,3 Milliarden Rubel oder um 71,4 Milliarden Rubel mehr als im Jahre 1958. Die Zunahme von 51,5 Milliarden Rubel (20 vH) auf der Ausgabenseite des Haushaltsvoranschlags 1959 gegenüber 1958 soll offenbar in erster Linie durch die Zunahme der „Gewinne“ um 24,6 Milliarden Rubel und der „Umsatzsteuer“ um 30,9 Milliarden Rubel auf der Einnahmenseite gedeckt werden. Von den insgesamt 484,3 Milliarden Rubel Finanzierungsmitteln für die Staatsbetriebe sollen laut *Swerjew* im Rahmen des bisher noch unveröffentlichten Jahresplans für 1959 231,2 Milliarden Rubel oder 46,4 vH für Investitionen verwandt werden, davon 162,1 Milliarden aus dem Budget und 69,1 Milliarden aus betriebseigenen Mitteln. Auch wenn diese Zahl erreicht werden sollte, was aus den oben dargelegten Gründen äußerst fraglich erscheint, müßte sie in den nächsten Jahren wesentlich erhöht werden, wenn das Chruschtschowsche Investitionsprogramm, von dem das Schicksal des Siebenjahrplans weitgehend abhängt, erfüllt werden soll.

Dies scheint angesichts der angespannten Finanzlage der Sowjetunion, welche bereits die Erfüllung der Kapitalinvestitionspläne der letzten beiden Fünfjahrpläne nur in beschränktem Umfange möglich machte[47], unwahrscheinlich zu sein. Bei einem ungenügenden Zustrom neuer Investitionen ist aber mit einem weiteren Absinken der Zuwachsraten der Industrieproduktion und damit mit einer weiteren Verlangsamung des Wachstumstempos der Sowjetwirtschaft zu rechnen.

IV. DIE FRAGE DER ARBEITSPRODUKTIVITÄT IM SIEBENJAHRPLAN UND DAS PROBLEM DES UNZULÄNGLICHEN ARBEITSPOTENTIALS

Chruschtschow rechnet damit, daß drei Viertel des Zuwachses der Industrieproduktion durch Steigerung der Arbeitsproduktivität erreicht werden können.

Die Arbeitsproduktivität soll in der Industrie je Arbeitenden um 45 bis 50 vH, im Bauwesen um 60 bis 65 vH, im Eisenbahnwesen um 34 bis 37 vH, in den Sowchosen um 60 bis 65 vH und in den Kolchosen um etwa 50 vH wachsen. Die sowjetische Behauptung, daß die Arbeitsproduktivität in der Industrie von 1950 bis 1957 um 64 vH gestiegen sei[48], erscheint fraglich, wenn man bedenkt, daß die Steigerung der industriellen Produktivität in der Bundesrepublik im gleichen Zeitabschnitt je Beschäftigten 37 vH und je Arbeiterstunde 50 vH betrug[49]. Außerdem läßt sich aus den sowjetischen Angaben für die letzten Jahre entnehmen, daß auch die Arbeitsproduktivität eine abfallende Tendenz aufweist. Die jährliche Zunahme betrug 1954: 7 vH, 1956: 7 vH, 1957: 6,5 vH, 1958: 5,6 vH[50]. Der Siebenjahrplan rechnet mit einer jährlichen Zunahme von 7 vH.

Von sowjetischen Wissenschaftlern wird zugegeben, daß die Arbeitsproduktivität der amerikanischen Industrie die sowjetische um das Zweieinhalbfache übertrifft[51].

Bei Berücksichtigung der Landwirtschaft und des Dienstleistungsgewerbes dürfte der Abstand tatsächlich das Vier- bis Fünffache ausmachen. So ist die sowjetische Landwirtschaft, obwohl in ihr noch rund 45 vH der Gesamtbevölkerung tätig sind, bis heute nicht in der Lage, den Bedarf an allen Ernährungsgütern voll zu befriedigen. Dagegen schafft die amerikanische Landwirtschaft, in der nur rund 15 vH der Bevölkerung tätig sind, ein ständiges Ueberschußproblem. Die niedrige Arbeitsproduktivität ist in erster Linie auf die Unzulänglichkeiten des sowjetischen Arbeitspotentials und in weit geringerem Maße auf einen akuten Arbeitskräftemangel zurückzuführen. Ohne Zweifel gibt es Schwierigkeiten bei der Auffüllung des Arbeitspotentials. Diese Entwicklung ist hauptsächlich dadurch bedingt, daß die traditionellen Reservoirs für den industriellen Nachschub (Bauern, Handwerker, Frauen), wie Erik *Boettcher* erst kürzlich nachgewiesen hat[52], erschöpft sind. Mit dem bisherigen Ausmaß der Beschäftigung der Frauen (46 vH aller Arbeiter und Angestellten)[53] dürfte der Bogen sowieso überspannt sein.

Hinzu kommt, daß der jährliche Zuwachs an sechzehnjährigen Arbeitskräften, also der Nachwuchs, von 1957/58 bis 1963 infolge des Eintritts der schwachen Kriegsjahrgänge in den Arbeitsprozeß um etwa 20 vH zurückgeht. Auf der anderen Seite fällt auf, daß von 1956 bis 1958, d. h. in drei Jahren, 6,2 Millionen Arbeitnehmer neu eingestellt worden sind[54], obgleich der aufgegebene sechste Fünfjahrplan insgesamt nur einen Zuwachs von 6,5 Millionen vorsah. Diese hohe Zahl dürfte durch folgende Maßnahmen erreicht worden sein:

1. Erschließung von Arbeitskräftereserven durch die Dezentralisierung der Industrie und des Bauwesens und durch die Reform der Agrarverwaltung; diese Zahl dürfte im allgemeinen nicht sehr erheblich gewesen sein.
2. Verringerung der Stärke der Sowjetwehrmacht, insbesondere der Landstreitkräfte; es handelt sich um mehr als zwei Millionen, wobei sich die tatsächlichen Ausmaße der Demobilmachung nicht übersehen lassen.
3. Entlassungen aus den Zwangsarbeitslagern bzw. deren Umwandlung in Arbeitskolonien. Nach Mitteilung des stellv. Generalstaatsanwalts der UdSSR, *Kudrjawzew*, vom Mai 1957 sollen seit dem Tode Stalins 70 vH aller Häftlinge freigelassen und zwei Drittel aller Zwangsarbeitslager liquidiert worden sein[55].

Durch diese Maßnahme sind Millionen von Menschen aus Zwangsarbeitern, d. h. Häftlingen, in mehr oder minder freie Arbeitnehmer verwandelt worden. Es sind also im Grunde genommen nicht neue Arbeitskräfte gewonnen worden, sondern sie sind lediglich aus der einen Kategorie in die andere Kategorie übertragen worden. Es handelt sich hier um den gleichen Trick, mit dem 1953 erstmalig das 2 Millionen starke Traktorenpersonal der Kolchose in der nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigtenzahl rechnerisch erfaßt wurde[56].

Mit diesen Manipulationen ist es der Sowjetführung zunächst gelungen, das Arbeitskräfteproblem zumindest nach außen hin zu lösen.

Im Rahmen des Siebenjahrplans soll die Gesamtzahl der Arbeiter und Angestellten, die 1958: 54,6 Millionen betrug, bis 1965 auf 66,1 Millionen erhöht werden. Um dies zu erreichen, mußte *Chruschtschow*, da die letzten Reserven nunmehr erschöpft waren, zu einem revolutionären Mittel greifen. Ohne Zweifel ist seine radikale Erziehungs- und Bildungsreform, die einen tiefgehenden Eingriff in die unter Stalin entstandene soziale Schichtung der Sowjetgesellschaft darstellt, in erster Linie vom politisch-soziologischen Moment bestimmt worden. Dies ist aus seiner scharfen Kritik an „ungesunden Erscheinungen" innerhalb der Jugend und der damit verbundenen „herrschaftlich-verächtlichen Einstellung" zur körperlichen Arbeit deutlich zu entnehmen[57]. Auf der anderen Seite kommt aber auch dem wirtschaftlichen Motiv eine entscheidende Bedeutung zu, denn sonst wären die „Thesen" zur Bildungsreform[58] wohl kaum gleichzeitig mit den „Thesen" zum Siebenjahrplan veröffentlicht worden.

Die große Bildungsreform ist ein integrierender Bestandteil des neuen Plans, da sie eine enge Verbindung des Schul- und Hochschulunterrichts mit der praktischen Arbeit und damit eine wesentliche Ausweitung des vorhandenen Arbeitspotentials vorsieht. Mit dieser gewaltigen Vergrößerung des Arbeitspotentials sollen vor allem drei Ziele erreicht werden:

1. Ein Ausgleich für die schwachen Kriegsjahrgänge. Die Durchführung der Schulreform ist innerhalb eines Zeitraumes von 4—5 Jahren vorgesehen und wird daher etwa 1962/63 abgeschlossen sein, d. h. zu einem Zeitpunkt, wo bereits stärkere Geburtsjahrgänge die schwachen Kriegsjahrgänge ablösen werden. Die Schulreform dürfte somit dem Nachwuchsausfall nur teilweise abhelfen, mehr aber die Hochschulreform, da auf Grund der neuen Immatrikulationsbestimmungen vom August 1958: 80 vH der Studienplätze nur an Kandidaten vergeben werden sollen, die zwei Jahre Betriebsarbeit nachweisen können. Dies bedeutet praktisch bereits jetzt eine Studiensperre für mindestens zwei Abiturientenjahrgänge.
2. Die Beseitigung des Mangels an qualifizierten Facharbeitern. Die große Masse der Arbeitnehmer in der Sowjetwirtschaft gehört zur Kategorie der ungelernten und angelernten Arbeiter mit geringer Schulbildung, was ihre Ausbildung zu qualifizierten Facharbeitern erschwerte. Die überwiegende Mehrheit der Mittel- und Oberschüler strebte dagegen zum Fach- und Hochschulstudium. Dies führte mit der Zeit zu einer gewissen Ueberproduktion an Fachingenieuren und Diplomingenieuren. Zwischen diesen beiden Gruppen klaffte eine fühlbare Lücke an geschulten Kräften in mittleren Stellungen, wie Meistern und Obermeistern. Dabei ließ die allmähliche Umstellung der Sowjetunion auf ein

wirtschaftsintensiveres Wachstum einen steigenden Bedarf an qualifizierten Facharbeitern in der Industrie entstehen[59]. Die Erziehungs- und Bildungsreform soll daher einerseits die Heranbildung einer ausreichenden Anzahl von unteren und mittleren Kadern gewährleisten, andererseits den Zugang zu den gehobenen Stellen, für die ein geringerer Bedarf vorliegt, erschweren.

3. Ein Ausgleich für fehlendes Kapital. Die Aufblähung des Arbeitspotentials ermöglicht es, insbesondere in den verkehrsmäßig ungünstig gelegenen und menschenarmen Gebieten ostwärts des Urals, durch Einsatz billiger Arbeitskräfte Kapital zu sparen. Das Anschwellen des Arbeitskräftevolumens läßt ferner die im neuen Plan vorgesehene Verkürzung der Arbeitszeit zu. Mit der Einführung der 42-Stunden-Woche wird in einigen Industriezweigen der Uebergang von der Dreier- zur Viererschicht verbunden. Diese Entwicklung ermöglicht eine intensivere Nutzung des vorhandenen Anlagekapitals ohne Neuinvestitionen und stellt somit eine weitere Maßnahme der Sowjetführung zur Begegnung der Kapitalknappheit dar. Dieser Vorgang bedeutet andererseits ein Zehren an der Substanz, da sich das Anlagekapital auf diese Weise noch schneller abnutzt. Dies macht wiederum die Frage der Ersatzinvestitionen, die immer wieder zugunsten der Neuinvestitionen auf die lange Bank geschoben wurde, akut. Damit ergeben sich zusätzliche Anforderungen an die beschränkten Kapitalfonds der Sowjetunion, die man gerade auf diesem Wege zu umgehen hoffte. Weitere Anforderungen ergeben sich daraus, daß auf Grund der Reform in den Betrieben zusätzliche Arbeitsplätze für teilweise recht unproduktive Arbeitskräfte geschaffen werden müssen.

Zu den wirtschaftspolitischen Auswirkungen der Erziehungs- und Bildungsreform kann bemerkt werden, daß sie sicher dazu beitragen wird, bei einer allmählichen Verknappung der Arbeitskräfte untere und mittlere Positionen ausreichend zu besetzen. Es ist auch *Boettcher* beizustimmen, wenn er feststellt, daß die Betriebe und Behörden jetzt die Planung des Bedarfs selbst, d. h. dezentralisiert, durchführen können, indem sie zum Bewährungs- und Förderungsfilter für den weiteren beruflichen und gesellschaftlichen Aufstieg werden[60].

Andererseits sind mit der Reform die Gefahren eines Absinkens des allgemeinen Bildungsniveaus und einer Vernachlässigung der theoretischen Ausbildung an den Hochschulen verbunden. Außerdem erscheint es fraglich, ob die Reform in ihrem Endeffekt zu einer wesentlichen Steigerung der Arbeitsproduktivität, die für die Erfüllung des Siebenjahrplans von entscheidender Bedeutung ist, beitragen wird.

V. DIE ROLLE DER KONSUMGÜTERINDUSTRIE UND DER LANDWIRTSCHAFT IM SIEBENJAHRPLAN UND DAS PROBLEM DER DISPROPORTIONEN

Eine wesentliche Hebung der Arbeitsproduktivität könnte ohne Zweifel durch eine entscheidende Verbesserung der Konsumgüterversorgung der Arbeitnehmer erreicht werden. Die Konsumgüterproduktion bleibt jedoch auch im neuen Plan ein Stiefkind der sowjetischen Wirtschaftspolitik. Die durchschnittliche Zuwachsrate für die Konsumgüterproduktion ist mit 7,3 vH (Steigerungsquote der gesamten Industrieproduktion: 8,6 vH, der Produktionsmittelindustrie: 9,3 vH) im Ver-

gleich mit den vorausgegangenen Fünfjahrplänen weiter abgesunken. Nur im Verhältnis zu den letzten Jahresplänen ist eine gewisse Besserung eingetreten.

*Das Verhältnis zwischen den durchschnittlichen Gesamt-Zuwachsraten der Produktionsmittel- und Konsumgüterindustrie**

	Gesamt-produktion	Produktions-mittelproduktion (Gruppe „A")	Konsumgüter-produktion (Gruppe „B")
Erster Fünfjahrplan (1929—1932)	19,2	28,5	11,7
Zweiter Fünfjahrplan (1933—1937)	17,1	19,0	14,8
Dritter Fünfjahrplan (drei Jahre 1938—1940)	13,2	15,3	10,1
Vierter Fünfjahrplan (1946—1950)	13,6	12,8	15,7
Fünfter Fünfjahrplan (1951—1955)	13,2	13,8	12,0
Sechster Fünfjahrplan (1956—1960)	10,0	11,0	10,0
1956 (Ist)	11,0	11,4	9,4
1957 (Ist)	10,0	11,0	8,0
1958 (Plan)	7,6	8,3	6,1
1958 (Ist)	10,6	11,0	7,0
Siebenjahrplan (1959—1965)	8,6	9,3	7,3

*) „Ekonomitscheskoje Sorewnowanije", a. a. O., S. 79; „SSSR w ziffrach", a. a. O., S. 16/17; *Hildebrandt-Böhme*, a. a. O., S. 472; „Planerfüllung 1958", a. a. O., S. 2/3.

Die Leichtindustrie ist einer der wenigen Produktionszweige, dessen Zuwachs nicht über 50 vH liegt. Die Herstellung von Baumwollstoffen soll um 33 bis 38 vH, von Wollstoffen um 65 vH, von Seidenstoffen um 76 vH und von Lederschuhen um 45 vH gesteigert werden.

Der in der Stalin-Aera angestaute Konsumbedarf einer 200 Millionen starken Bevölkerung ist bei dem großen Geldüberhang durch das bisherige Angebot an Konsumgütern nur in einem sehr begrenzten Maße befriedigt worden. Dieses gilt sowohl für den Umfang und das Sortiment als auch für die Qualität des Warenangebots. Bei der Rückständigkeit der sowjetischen Konsumgüterindustrie, der Ausschaltung jeden eigenständigen Handwerks und der Unterentwicklung des sowjetischen Handels ist es außerordentlich schwer, einen Vergleich mit den führenden westlichen Industrieländern durchzuführen, die seit Jahrzehnten über die kontinuierliche Entwicklung einer Konsumgüterindustrie von sehr differenziertem Charakter und eine reiche handwerkliche und kaufmännische Tradition verfügen. Ein mengenmäßiger Vergleich, der sich bei der Verschiedenartigkeit der statistischen Ausgangspositionen nur für einige wenige Bereiche durchführen läßt, sagt daher auf dem Gebiete der Konsumgüterindustrie sehr viel weniger aus als auf demjenigen der Grundstoff- und Schwerindustrie. Die Sowjetunion wird in quantitativer Hinsicht noch sehr viel leisten müssen, um nicht nur die Vereinigten Staaten, sondern teilweise auch die weitaus kleinere Bundesrepublik einzuholen und zu überholen. In qualitativer Hinsicht dürfte ihr dies in absehbarer Zeit sowieso kaum glücken.

Auf den meisten Gebieten der Konsumgüterherstellung wird die sowjetische Produktion von der amerikanischen weit übertroffen. Die sowjetische Produktion betrug bei den Baumwollgeweben 1957 64 vH, bei Lederschuhen 53 vH der amerikanischen. Bei der Pro-Kopf-Produktion war dieser Prozentsatz noch geringer (53 vH und 48 vH)[61].

Der Siebenjahrplan strebt einerseits eine Erhöhung der Produktion der Leicht- und Lebensmittelindustrie, andererseits eine wesentliche Verbesserung der Auswahl und Qualität ihrer Erzeugnisse an. Außerdem sollen die Dienstleistungen für die Bevölkerung, insbesondere auf dem Gebiet der Ernährung, wesentlich verbessert werden. Die Kapazität der öffentlichen Ernährung soll um das Doppelte vergrößert werden.

Die Erreichung des ersten Zieles setzt eine weitere Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion, insbesondere auf dem Gebiet der Viehzucht, voraus. Die absoluten Planziele des Siebenjahrplans (Fleisch: 16 Mill. t — 1958: 7,9 Mill. t; Milch: 100 bis 105 Mill. t — 1958: 57,8 Mill. t) sind gering, wenn man bedenkt, daß *Chruschtschow* im Mai 1957 die Parole ausgab, bis 1960/61 eine Produktion von 20,6 Mill. t Fleisch und 70 Mill. t Milch zu erreichen[62]. Damals überschüttete er die sowjetischen Wirtschaftswissenschaftler mit beißendem Spott, die dieses Unterfangen, das bis 1960/61 das Einholen und Ueberholen der Vereinigten Staaten ermöglichen sollte, als Phantasterei abtaten. Doch auch die weit geringeren Planziele für 1965 würden eine Verdoppelung der gegenwärtigen Fleisch- und Milcherzeugung bedeuten, die eine starke Vermehrung der Viehbestände und eine Vervielfachung der Fettgrundlage voraussetzt, die kaum zu erreichen sein wird.

Das Planziel für die Getreideerzeugung von 163—180 Mill. t im Jahre 1965 muß ebenfalls als „bescheiden" bezeichnet werden, da bereits für 1960 ein Produktionsziel von 180 Mill. t festgesetzt worden war. Diese überraschend vorsichtige Planung läßt vermuten, daß die Ernte von 1958, die angeblich weit über dem bisherigen Rekordergebnis von 1956 in Höhe von rund 120 Mill. t liegen sollte, vor allem in den Neulandgebieten doch nicht so günstig gewesen ist, wie zunächst von sowjetischer Seite behauptet wurde. Chruschtschow hatte die Ernte in seinem Referat vor dem Dezember-Plenum[63] des Zentralkomitees mit 139,4 Mill. t angegeben. Westliche Schätzungen, daß die Getreideernte 1958 bei 115—120 Mill. t gelegen habe, dürften der Wirklichkeit erheblich näher kommen. Das Planziel von 165 bis 180 Mill. t dürfte auf Grund der besonderen Struktur der sowjetischen Landwirtschaft auch diesmal kaum erreicht werden. Das Ziel wird durch eine Steigerung der Hektarerträge im Rahmen der gegebenen Getreideanbaufläche angestrebt, die 1956 mit 128,3 Mill. ha ihre bisher größte Ausdehnung hatte und sich seitdem um 3—4 Mill. ha verringert hat[64].

Die geringen staatlichen Investitionen, die für die Konsumgüterindustrie und die Landwirtschaft vorgesehen sind, zeigen, daß die Sowjetführung nicht den Willen und wohl auch nicht die Kraft besitzt, um die hauptsächlichsten Disproportionen in der Sowjetwirtschaft, die einerseits zwischen der Produktionsmittel- und Konsumgüterindustrie, andererseits zwischen der Industrie in ihrer Gesamtheit und der Landwirtschaft bestehen, zu beseitigen. Diese Disproportionen, die durch den unterentwickelten Charakter des tertiären Bereichs des Dienstleistungsgewerbes noch verstärkt werden und zu denen die Disproportionen innerhalb der Produktionsmittelindustrie selbst hinzutreten, behindern die Fortentwicklung der Sowjetwirtschaft nicht weniger als die Kapitalknappheit und die Unzulänglichkeiten des Arbeitspotentials.

Eine beträchtliche Ausweitung der Konsumgüterindustrie auf Kosten der Produktionsmittelindustrie sowie eine entscheidende Modernisierung der Landwirt-

schaft und des Dienstleistungsgewerbes sind die Grundvoraussetzungen, um über eine Verminderung der bestehenden Disproportionen zu einer rationelleren Aufteilung des Brutto-Sozialprodukts und damit zu einem größeren Anteil der Bevölkerung am Volkseinkommen (Netto-Sozialprodukt) zu gelangen.

Der gegenwärtige Stand der Dinge, wie er durch die folgende Tabelle illustriert wird, läßt deutlich die ökonomische Unterlegenheit der kopflastigen „funktionärskapitalistischen" Schwerpunktwirtschaft der Sowjetunion gegenüber der marktorientierten Gleichgewichtswirtschaft der europäisch-amerikanischen Industriemächte erkennen.

*Vergleich der wirtschaftlichen Strukturdaten der Sowjetunion, der westeuropäischen Länder und der Vereinigten Staaten 1955**

	WG	Davon Westdeutschland	Großbritannien	USA	UdSSR
Sozialprodukt nach Verwendung und Entstehung in Milliarden Dollar					
Brutto-Sozialprodukt	138,4	51,7	53,6	247,0	110,0
Exporte und Dienstleistungen	27,5	9,6	12,5	50,4	3,6
Brutto-Kapitalinvestitionen	25,1	10,0	7,8	43,0	21,8
Öffentlicher Verbrauch	17,4	6,4	9,1	33,6	25,1
Bergbau und Industrie	47,0	22,5	23,0	85,0	45,0
Landwirtschaft, Fischerei, Forstwesen	16,5	4,8	2,2	31,5	19,3
Pro Kopf der Bevölkerung in Dollar					
Brutto-Sozialprodukt	845	1015	1046	2400	550,0
Exporte und Dienstleistungen	168	188	242	120	18
Brutto-Kapitalinvestitionen	153	198	154	405	109
Öffentlicher Verbrauch	106	126	178	415	126
Bergbau und Industrie	290	429	450	720	225
Landwirtschaft, Fischerei, Forstwesen	100	95	43	98	95
Produktionswert pro Kopf des Beschäftigten in Dollar					
Bergbau und Industrie	2265	2815	2450	7000	2050
Landwirtschaft, Fischerei, Forstwesen	920	1070	1820	2220	500

*) Quelle: B. *Wegmann*, „Merkmale der volkswirtschaftlichen Struktur von EWG und FHZ im Vergleich mit USA und Sowjetunion" in: *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft*, Nr. 15 vom 15. August 1958, S. 298 ff., hier S. 301.

Eine Verminderung der Disproportionen allein dürfte allerdings nicht ausreichend sein, um über eine allseitige Steigerung der Produktivität eine wesentliche Hebung des Lebensstandards zu erreichen. Hierzu gehören auch eine Dezentralisierung des Versorgungssystems und die Zulassung echter Marktpreise für die wichtigsten Erzeugnisse, insbesondere des Konsumsektors. Eine Reform des veralteten Preissystems wird zur Zeit in der Sowjetunion diskutiert, doch bestehen keine Anzeichen dafür, daß an die mögliche Einführung eines, wenn auch beschränk-

ten Marktmechanismus gedacht ist. Eine solche Entwicklung würde eine tiefgehende Aenderung der Struktur des von *Stalin* ererbten totalitären Herrschaftssystems, somit eine wirkliche Reform an Haupt und Gliedern voraussetzen, die von *Chruschtschow* nicht erwartet werden kann, da er nicht das kritische Vermögen und die geistige Unabhängigkeit besitzt, um sich von diesem System zu lösen und außerdem auch zu sehr im eschatologischen Glauben an die Möglichkeit der Verwirklichung der kommunistischen Utopie befangen ist.

VI. DIE ROLLE DES AUSSENHANDELS IM SIEBENJAHRPLAN UND DIE PROBLEMATIK DER PLANERFÜLLUNG

Die Sowjetwirtschaft ist heute an einem Wendepunkt ihrer Entwicklung angelangt, wo ein weiterer Produktionszuwachs nur noch in beschränktem Maße durch die extensive Methode der Ausweitung des Produktionsapparates erzielt werden kann. Da die derzeitige Sowjetführung offensichtlich zu einer grundlegenden Aenderung ihrer bisherigen Wirtschaftspolitik nicht bereit ist, bleiben bei der beschränkten Finanzkraft der Sowjetunion nur drei Möglichkeiten, um den Planzielen näherzukommen und gleichzeitig den Lebensstandard der Sowjetbevölkerung weiter anzuheben:

1. eine Verminderung der Rüstungslast mittels der allgemeinen kontrollierten Abrüstung, die nur durch einen Verzicht auf die bisherige expansive Außenpolitik zu erreichen wäre;
2. die Aufnahme ausländischer Kredite, welche der Sowjetunion das fehlende Kapital für ihren Aufbau zur Verfügung stellen würden; auch dieser Weg setzt eine grundsätzliche Aenderung der bisherigen sowjetischen Außenpolitik voraus;
3. eine Ausweitung des Außenhandels; auch diese hängt bei dem Bedarf der Sowjetunion an Investitionsgütern weitgehend von einer Aenderung des außenpolitischen Klimas ab.

Das Volumen des sowjetischen Außenhandels hat sich von 1938 bis 1957 mehr als versechsfacht. Der sowjetische Anteil am Welthandel ist trotzdem, wie aus der folgenden Uebersicht hervorgeht, gering geblieben.

Anteil der Sowjetunion, der Vereinigten Staaten und der westeuropäischen Länder am Gesamtumsatz des Welthandels 1957 (in vH)*

Europa (ohne Ostblock)	44,8	Vereinigte Staaten	16,9
davon Westdeutschland	7,9	Sowjetunion	3,5—3,6
Frankreich	5,6		
Großbritannien	9,9		

*) Quelle: „Taschenbuch für die Wirtschaft 1959", Tabelle 99. Der Berechnung des prozentualen Anteils der Sowjetunion liegen die Angaben in dem vom Außenhandelsministerium der UdSSR herausgegebenen statistischen Sammelwerk „Wneschnaja Torgowlja SSSR sa 1956 god" (Der Außenhandel der UdSSR für 1956), Moskau 1958, und der Anlagen zur Zeitschrift *Wneschnaja Torgowlja* für den Außenhandel der Jahre 1956 und 1957, Moskau 1957 und 1958, zugrunde.

Der Anteil der heute kommunistisch regierten Länder am sowjetischen Außenhandel ist dabei von 13 vH im Jahre 1938 auf 73,7 vH im Jahre 1957 angestie-

gen, wobei innerhalb des Ostblocks 1957 die DDR mit 19,5 vH an Stelle der Volksrepublik China zum wichtigsten Handelspartner der Sowjetunion aufgestiegen ist.

Die immer enger werdende wirtschaftliche Verflechtung der Sowjetunion mit den übrigen Ostblockländern bedeutet für die Sowjetwirtschaft eine Entlastung, macht sie aber andererseits, wie die Entwicklung nach den Ereignissen in Polen und Ungarn 1956 gezeigt hat, für Krisenerscheinungen in diesem Bereich anfälliger, zumal der Außenhandel mit diesen Ländern auf Grund der Machtstruktur des Ostblocks nicht nur einen außen-, sondern auch einen binnenwirtschaftlichen Aspekt besitzt.

Der Anteil der Entwicklungsländer am sowjetischen Außenhandel ist von 1955 bis 1957 um 60,7 vH gestiegen und hat sich damit auf 9,8 vH des Gesamt-Außenhandels vergrößert.

Der Anteil der westlichen Industrieländer, die mit ihren wirtschaftlichen Möglichkeiten eine wesentliche Ergänzung für die noch nicht voll entwickelte sowjetische Großraumwirtschaft bilden könnten, ist nur geringfügig. Er beträgt insgesamt nur 16,5 vH, wobei 3,8 vH allein auf Finnland entfallen. Es folgen Großbritannien mit 3,6 vH, Frankreich mit 1,7 vH und die Bundesrepublik Deutschland mit 1,6 vH. Der Anteil der Vereinigten Staaten und Kanadas beträgt nur 0,5 vH.

Auf Grund des Siebenjahrplans ist keine wesentliche Aenderung in dieser Aufteilung zu erwarten. Der gesamte Außenhandel mit den Ostblockländern soll 1965 einen Wert von 36—38 Milliarden Rubel ausmachen, was der Hälfte des gesamten gegenwärtigen Außenhandels der Bundesrepublik entsprechen würde.

Sollte die Sowjetführung von den obengenannten Möglichkeiten keinen Gebrauch machen, so würde dies für die Sowjetbevölkerung neue Entbehrungen und den Verzicht auf eine baldige entscheidende Besserung ihrer Lebensbedingungen bedeuten. Die Opfer, die ihr in diesem Fall zugemutet würden, dürften nach der Lage der Dinge kaum ausreichen, um eine annähernde Erfüllung des neuen Plans sicherzustellen.

D. Die ideologische Seite des 21. Parteikongresses der KPdSU

I. DIE BEHANDLUNG IDEOLOGISCHER FRAGEN

Die ideologischen Fragen haben auf dem 21. Parteikongreß eine überaus große Rolle gespielt. Dies war zu erwarten, nachdem sich im Spätsommer 1958 zum „Revisionismus" Tito-Jugoslawiens und zu dem in letzter Zeit besonders heftig bekämpften „Dogmatismus" und „Sektierertum" der „Anti-Partei-Gruppe" die in den „Volkskommunen" zum Ausdruck kommende chinesische Abweichung vom sowjetischen Modell hinzugesellt hatte.

Es bedeutete daher keine Ueberraschung, daß einer der Hauptteile des *Chruschtschow-Berichts* ausschließlich ideologischen Fragen gewidmet war, wobei folgende Themen behandelt wurden:

1. die niedere und höhere Phase des Kommunismus;
2. wirtschafts- und staatstheoretische Probleme beim Aufbau des Kommunismus;
3. die Frage des besonderen Weges der einzelnen sozialistischen Länder.

Schon aus der Reihenfolge dieser Themen ist deutlich zu ersehen, daß der Reformkommunismus titoistischer Prägung, der von den meisten Diskussionsrednern auf dem Parteikongreß scharf angegriffen wurde, nicht der alleinige Grund gewesen ist, der Chruschtschow veranlaßte, in einem Bericht über den neuen Wirtschaftsplan ideologischen Fragen so auffallend viel Raum zu widmen. Das Kapitel IV („Die neue Etappe des kommunistischen Aufbaus und Fragen der marxistisch-leninistischen Theorie")[65] ist keineswegs die einzige Stelle des Berichts, in dem Chruschtschow ideologische Fragen berührte. Er ist auf sie auch im unmittelbaren Zusammenhang mit dem Siebenjahrplan und insbesondere bei der Behandlung der Erziehungsreform eingegangen. Im außenpolitischen Teil[66] ist die von ihm auf dem 20. Parteikongreß aufgestellte These von der Vermeidbarkeit von Kriegen weiter ausgebaut und modifiziert worden.

Chruschtschows ideologischer Beitrag, auf den im folgenden näher eingegangen werden soll, zeichnet sich weder durch Originalität noch durch ein beachtliches geistiges Niveau aus, obgleich er von seinen Parteigängern als eine große Bereicherung der „Schatzkammer des Marxismus-Leninismus" überschwenglich gepriesen worden ist. Die von ihm geäußerten Gedanken, die im wesentlichen auf der Stalinschen Interpretation Lenins aufbauen, sollen nach Mitteilung von *Ignatow* und *Kuusinen* in das neue Parteiprogramm aufgenommen werden, dessen Abfassung bereits vom 18. Parteikongreß im März 1939 beschlossen, dann aber immer weiter von Kongreß zu Kongreß verschoben worden war. Als „großer Theoretiker" des Marxismus-Leninismus, der sich mittelbar erlauben durfte, den „sehr großen Theoretiker" *Mao Tse-tung* über bestimmte Fragen der Ideologie zu belehren, erhält der Pragmatiker *Chruschtschow* die noch fehlende Weihe, deren der charismatische Führer in einem Raum, in dem revolutionäre Theorie und Praxis eine unauflösliche Einheit bilden, bedarf. Die *Iswestija* ist in einem Kommentar sogar so weit gegangen, *Chruschtschow* als „Klassiker des Marxismus-Leninismus" zu bezeichnen — ein Rang, der bekanntlich *Stalin* auf dem 20. Parteikongreß aberkannt worden war. Der Name Stalins wurde von Chruschtschow nur eingangs einmal erwähnt, im übrigen aber von allen Diskussionsrednern vorsorglich verschwiegen. Diese Taktik ermöglichte es Chruschtschow, die Frage der Entstalinisierung, die den Kern des 20. Parteitages gebildet hatte, zu umgehen und zugleich auf dem ideologischen Gebiet als „getreuer Schüler und Fortsetzer des großen Lenin" in Erscheinung zu treten.

II. DIE BEIDEN PHASEN DES KOMMUNISMUS UND DER GEGENWÄRTIGE STAND DER „VERSCHIEDENE-WEGE"-THEORIE

Im Mittelpunkt der ideologischen Ausführungen *Chruschtschows* steht eine Darstellung der Unterschiede zwischen der niederen und der höheren Phase des Kommunismus, die sowohl für die nähere Bestimmung des gegenwärtigen ideologischen Standortes der Sowjetunion als auch für die Auseinandersetzung mit der chinesischen Abweichung von Bedeutung ist.

Bisher wurden in der marxistisch-leninistischen Ideologie in der Entwicklung vom Kapitalismus zum Kommunismus eine sozialistische Vorphase und eine kommunistische Endphase unterschieden. Beide Phasen wurden durch bestimmte Merkmale deutlich voneinander abgegrenzt. Bestimmend für die erste, niedere Phase war das Prinzip: „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seiner Leistung“, für die zweite, höhere Phase dagegen das Prinzip: „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen.“ Diese beiden Formeln, von denen auch Chruschtschow ausgeht, bildeten die übliche ideologische Umschreibung für die Unterscheidung zwischen dem „Sozialismus“ und dem „Kommunismus“.

Im Anklang an *Lenin* und *Stalin* konnten bisher die einzelnen Merkmale der beiden Phasen in folgende fünf Gruppen zusammengefaßt werden:

I. PHASE *Sozialistisches Durchgangsstadium* (Vollsozialisierung)	II. PHASE *Kommunistisches Endstadium* (Vollkommunisierung)
1. Verteilung von Konsumgütern auf Grund begrenzter Produktion *nach Leistung* durch Waren- und Geldzirkulation	1. Verteilung von Konsumgütern auf Grund Produktionsüberflusses *nach Bedürfnissen* ohne Waren- und Geldzirkulation
2. Arbeitspflicht	2. Arbeit als Hauptbedürfnis auf Grund innerer Umformung des Menschen
3. Gegensätze zwischen geistiger und körperlicher Arbeit	3. Aufhebung der Gegensätze zwischen geistiger und körperlicher Arbeit durch Polytechnisierung
4. Gegensätze zwischen Stadt und Land auf Grund Unterschiede zwischen Staats- und Genossenschaftseigentum	4. Aufhebung der Gegensätze zwischen Stadt und Land auf Grund einheitlichen Volkseigentums
5. Klassenunterschiede (Arbeiter, Bauern, Intelligenz)	5. Klassenlose Gesellschaft

Innerhalb der sozialistischen Vorphase wurden von sowjetischer Seite folgende Etappen unterschieden:

1. Die Errichtung des Fundaments bzw. der Grundlagen des Sozialismus. Diese Etappe, die 1928 mit dem ersten Fünfjahrplan begann, wurde 1932 gemäß dem Beschluß der 17. Parteikonferenz abgeschlossen.

2. Die Errichtung der sozialistischen Gesellschaftsordnung auf der Grundlage der obenerwähnten materiell-technischen Basis. Die Behauptungen *Molotows* (1935) und *Stalins* (1936) vom vollständigen Sieg des Sozialismus wurden auf dem 18. Parteikongreß 1939 dahingehend modifiziert, daß der Sozialismus in der Sowjetunion „im wesentlichen“ aufgebaut sei.

3. Die Vollendung des Aufbaus des Sozialismus und der allmähliche Uebergang vom Sozialismus zum Kommunismus. Diese Uebergangsphase wurde durch den 18. Parteikongreß im März 1939 eingeleitet. In dem vom 19. Parteikongreß im Oktober 1952 angenommenen Parteistatut wurde festgestellt, daß die Partei „den Aufbau der sozialistischen Gesellschaft gesichert hat“ und daß „die

Hauptaufgaben der Kommunistischen Partei der Sowjetunion zur Stunde darin bestehen, durch den allmählichen Uebergang vom Sozialismus zum Kommunismus die kommunistische Gesellschaft aufzubauen".

Gemäß *Chruschtschow* würde die Sowjetunion erst jetzt nach dem „endgültigen" und nicht nur „vollständigen" Sieg des Sozialismus in die Phase des entfalteten Aufbaus des Kommunismus eintreten. Wenn man sich die Merkmalsunterschiede zwischen „Sozialismus" und „Kommunismus" sowie die obenerwähnte Unterteilung der sozialistischen Vorphase vor Augen hält, wird man sich bewußt, wie sehr die Chinesen mit der ursprünglichen Fassung ihrer Volkskommunenkonzeption[67] von dem Moskauer Vorbild abgewichen sind. Diese Abweichung, die durch die chinesische Feststellung, daß sich die Volksrepublik China noch im sozialistischen Durchgangsstadium befinde, nicht ausgeräumt wird, ist vor allem in folgenden Punkten zu erblicken:

1. Die Chinesen haben sich über die Unterteilung der sozialistischen Vorphase, die bei der Auseinandersetzung *Chruschtschows* mit *Molotow* 1955 eine so wesentliche Rolle gespielt hat, einfach hinweggesetzt.

Obgleich sie gemäß ihren offiziellen Erklärungen die ersten beiden Etappen beim entfalteten Aufbau des Sozialismus noch nicht zurückgelegt hatten, forderten sie bereits jetzt eine aktive Benutzung der Volkskommunen, um „einen konkreten Weg für den Uebergang zum Kommunismus zu erproben".

Eine solche Erprobung konkreter Uebergangswege zum Kommunismus wäre nach der sowjetischen Auslegung der marxistisch-leninistischen Ideologie frühestens beim Eintritt in die dritte Etappe des sozialistischen Aufbaus theoretisch überhaupt vorstellbar, praktisch jedoch erst dann möglich, nachdem dieser Aufbau vollendet und gesichert worden war.

Ohne in die dritte Etappe des sozialistischen Aufbaus eingetreten zu sein, deklarierten die Chinesen die Volkskommunen als „beste Organisationsform" sowohl für die Verwirklichung des Sozialismus als auch für den allmählichen Uebergang zum Kommunismus. Im August-Beschluß des chinesischen Zentralkomitees wurden die Volkskommunen ausdrücklich als Mittel bezeichnet, um „den Aufbau des Sozialismus vorfristig zu vollenden und den allmählichen Uebergang zum Kommunismus durchzuführen".

2. Die Beschleunigung des Tempos des sozialistischen Aufbaus mit Hilfe der Volkskommunen war mit der im August-Beschluß enthaltenen Behauptung verbunden: „Die Verwirklichung des Kommunismus in China scheint keine Frage der fernen Zukunft mehr zu sein." Im Beschluß wurde erklärt, daß praktisch im Kollektiveigentum der Volkskommunen bereits einige Elemente des Volkseigentums enthalten seien und daß der endgültige Uebergang vom Kollektiveigentum zum Volkseigentum ein Prozeß sei, „der in einigen Fällen weniger Zeit (etwa drei bis vier Jahre), in anderen Fällen mehr Zeit (vielleicht fünf oder sechs Jahre oder noch mehr) in Anspruch nehmen kann". Dabei hatte die Sowjetunion zehn Jahre gebraucht, um den Sozialismus „im wesentlichen" aufzubauen. Seit zwanzig Jahren befand sie sich in der anschließenden Uebergangsphase vom Sozialismus zum Kommunismus, ohne in die Phase des entfalteten Aufbaus des Kommunismus eingetreten zu sein.

3. Die Volkskommunen, die von chinesischer Seite als „gesellschaftliche Grundeinheiten der künftigen kommunistischen Gesellschaft“ präsentiert wurden, wiesen einige typische Merkmale der kommunistischen Endphase auf. Die Volkskommunen sollten nicht nur dazu dienen, vier von den fünf Voraussetzungen (Nr. 2 bis 5) in verhältnismäßig kurzer Zeit zu realisieren, sondern zugleich auch mit der Verwirklichung der Hauptvoraussetzung (Nr. 1) beginnen zu können.

Die sowjetische Parteipropaganda verhielt sich gegenüber dem chinesischen Experiment und dem mit ihm verbundenen Anspruch, es gebe einen kürzeren Weg zum Kommunismus als den russischen, von vornherein äußerst zurückhaltend. Es wurde jedoch bald bekannt, daß *Chruschtschow* diesem von *Mao Tse-tung* bewußt gesetzten Akt „permanenter Revolution“, mit dem die Chinesen die Sowjets in ideologischer Hinsicht zu überflügeln drohten, ablehnend gegenüberstand. Dies ging aus seiner Unterredung mit dem amerikanischen Senator *Humphrey* und entsprechenden Aeußerungen *Mikojans* während seiner Amerikareise deutlich hervor[68]. *Chruschtschow* vermied es jedoch, sich über die Volkskommunen, die er gegenüber Humphrey als „altmodisch und rückschrittlich“ bezeichnete, öffentlich zu äußern. Dafür waren die sowjetischen Ideologen fieberhaft bemüht, eine Formel zu finden, um die ideologische Kluft, die sich zwischen Moskau und Peking aufgetan hatte, zu überbrücken. Besonderes Aufsehen erregte ein Aufsatz von *Stepanjan* im Oktoberheft der *Woprossy Filosofii* (Fragen der Philosophie), in dem er die ungleichmäßige Entwicklung des Sozialismus zugab und innerhalb des sozialistischen Weltsystems auf einmal eine besondere europäische und eine asiatische Gruppe unterschied, die, jeweils getrennt, zum Kommunismus gelangen würden. Stepanjan behauptete dabei, daß die europäische Gruppe auf Grund ihres technischen Vorsprunges vor der asiatischen geschlossen als erste das kommunistische Endziel erreichen würde[69].

Diese „Verschiedene-Zonen“-These Stepanjans brauchte von *Chruschtschow* nicht aufgenommen zu werden, da die Chinesen inzwischen selbst infolge ihrer inneren Schwierigkeiten gezwungen waren, ihre Volkskommunen-Konzeption zu modifizieren und sie stärker als bisher der von den Sowjets vertretenen ideologischen Linie anzupassen. Dieses geschah in dem Beschluß des Zentralkomitees der chinesischen KP vom 10. Dezember 1958[70]. Der Kernsatz dieses Beschlusses lautete:

„Beim Uebergang vom Sozialismus zum Kommunismus ... dürfen wir nicht dem utopischen Traum verfallen, daß es möglich sei, das Stadium des Sozialismus zu überspringen und direkt in den Kommunismus einzutreten.“

Jeder übereilte Versuch, das Prinzip „Jedem nach seiner Leistung“ durch das Prinzip „Jedem nach seinen Bedürfnissen“ zu ersetzen, „d. h. jeder unsere Kräfte übersteigende Versuch, unter nicht herangereiften Voraussetzungen zum Kommunismus zu gelangen“, sei zweifellos „eine Utopie, der kein Erfolg beschieden sein kann“. In ganz anderer Weise als im August-Beschluß wird in der sogenannten Wuhan-Resolution immer wieder auf den allmählichen Charakter des Uebergangs vom Sozialismus zum Kommunismus verwiesen. Sie wendet sich in scharfer Form gegen die zahlreichen übereifrigen Parteimitglieder, die im August-Beschluß eine Anweisung zum beginnenden Aufbau des Kommunismus erblickt hatten, und erklärt:

„Jeder Marxist muß wissen, daß der Uebergang vom Sozialismus zum Kommunismus ein langer und komplizierter Entwicklungsprozeß ist und daß während dieses ganzen Prozesses die Gesellschaft immer noch einen sozialistischen Charakter trägt.“

Zu der Dauer der Uebergangsphase wird bemerkt:

„Dieser ganze Prozeß wird sich noch auf etwa 15 bis 20 Jahre, ja vielleicht noch mehr Jahre erstrecken.“

Der begrenzte Rückzug der Chinesen, der nicht nur in der Wuhan-Resolution, sondern auch in der Ansprache *Tschu En-lais* und in der Grußadresse *Mao Tsetungs* zum Ausdruck kam, erleichterte die Aufgabe *Chruschtschows*, einen Kompromiß zwischen den divergierenden ideologischen Auffassungen der beiden kommunistischen Großmächte zu finden. Dieser Kompromiß kam einerseits in einer gewissen Neubelebung der „Verschiedene-Wege“-Theorie, die von *Kiritschenko* auf dem Prager Parteikongreß der tschechoslowakischen KP im Juni 1958 bei der Auseinandersetzung mit dem Titoismus über Bord geworfen worden war, andererseits in der Feststellung zum Ausdruck, daß die niedere und die höhere Phase des Kommunismus nicht scharf voneinander getrennt werden könnten. Der „Sozialismus“ (als Vorphase) würde in den „Kommunismus“ (als Endphase) hinüberwachsen. Dagegen sei ein Hinüberwachsen des Kapitalismus in den Sozialismus, wie es vom Reformkommunismus behauptet würde, unmöglich.

Bei der Darstellung der Merkmale der beiden Phasen hat sich *Chruschtschow* im wesentlichen an das bisherige Schema gehalten. Im Rahmen dieses Schemas ging es ihm vor allem um den Nachweis, daß nur von einem bestimmten materiellen und geistigen Niveau aus der Uebergang vom Sozialismus zum Kommunismus vollzogen werden könne.

Die verstärkte Kritik an der ursprünglichen chinesischen Konzeption ist vor allem in jenen Teilen der Chruschtschow-Rede unverkennbar, in denen der sowjetische Partei- und Regierungschef Kritik an denjenigen Kommunisten übte, die einen „gleichmacherischen“ Kommunismus in einem „überstürzten Tempo“ verwirklichen möchten. Auch die Anspielungen auf die überholten Experimente aus der Periode des „Kriegskommunismus“ und die abfällige Bemerkung über die „gleichmacherische Verteilung nach den Mündern“ waren offensichtlich Peking und nicht irgendwelchen sowjetischen Parteigenossen zugedacht[71].

Nach *Chruschtschow* darf das sozialistische Durchgangsstadium nicht übersprungen werden. Vom Kapitalismus könne man nicht gleich in den Kommunismus gelangen. Wörtlich heißt es: „Man darf nichts überstürzen und übereilt das einführen, was noch nicht herangereift ist. Das würde zu Entstellungen unserer Sache führen und sie kompromittieren.“ An anderer Stelle findet sich der Satz: „Die Gleichmacherei (urawlinowka) würde nicht den Uebergang zum Kommunismus, sondern seine Diskreditierung bedeuten.“ Triumphierend bezeichnet Chruschtschow die Sowjetunion als das erste kommunistisch regierte Land, das solche Höhen in seiner Entwicklung erklommen habe, daß der Eintritt in die Periode des entfalteten Aufbaus der kommunistischen Gesellschaft möglich würde.

Die These von der ungleichmäßigen Entwicklung des „sozialistischen Weltsystems“, zu der sich *Stepanjan* bekannte, wird von *Chruschtschow* als „revisio-

nistisch" verworfen. Für ihn ist das Gesetz der planmäßigen, proportionalen Entwicklung bestimmend, das es angeblich allen übrigen Ostblockländern „mehr oder weniger gleichzeitig" ermöglichen würde, ebenfalls von der niederen in die höhere Phase des Kommunismus einzutreten[72].

Chruschtschow erkennt an, daß sich aus der „großen Vielfalt der historischen Bedingungen" und den nationalen Besonderheiten eine Verschiedenartigkeit der Methoden und Formen beim kommunistischen Aufbau ergibt. Er betont jedoch, „daß das Wichtigste, Bestimmende in der Entwicklung aller Länder auf dem Wege zum Kommunismus die für sie allgemein gültigen Gesetzmäßigkeiten und nicht ihre besonderen Erscheinungsformen sind". In diesem Sinne könne man zum Sozialismus nicht auf einem Wege gelangen, der abseits von dem vom Marxismus-Leninismus, d. h. von Moskau, gewiesenen gemeinsamen Weg liegt.

Diese Bemerkungen bedeuten eine noch über *Susslow* hinausgehende einschränkende Auslegung der auf dem 20. Parteikongreß verkündeten Lehre von den „verschiedenen Wegen zum Sozialismus". Diese enge Auslegung der „Verschiedene Wege"-Theorie läßt es zwar zu, Volkskommunen oder auch Arbeiterräte — die Chruschtschow als jugoslawische Besonderheit ausdrücklich anerkannte — als innere Angelegenheiten anzusehen, fordert aber das Bekenntnis zum „Prinzip der internationalen proletarischen Solidarität" und damit die vorbehaltlose Anerkennung der ideologischen Führung der Sowjetunion. Die Formel „das sozialistische Lager unter Führung der Sowjetunion", die beim Treffen *Chruschtschow—Mao Tse-tung* Anfang August 1958 unter den Tisch gefallen war, wurde von *Tschu En-lai* in seiner Ansprache wieder hervorgeholt. So fiel es dem sowjetischen Partei- und Regierungschef nicht schwer, den Chinesen im Gegensatz zu den Jugoslawen ein klassenmäßiges Herangehen an alle Probleme zu bescheinigen und jegliche Meinungsverschiedenheiten zwischen Peking und Moskau zu leugnen.

III. DER AUSBAU DER SOWJETISCHEN WIRTSCHAFTSLEHRE

Innerhalb der kommunistischen Endphase werden von *Chruschtschow* ebenso wie bei der sozialistischen Vorphase einzelne Etappen unterschieden. Die Hauptaufgaben der ersten Etappe, die bis 1970 zurückgelegt werden soll, sind die Schaffung der materiell-technischen Basis des Kommunismus und der entscheidende Tempogewinn im wirtschaftlichen Wettbewerb mit den Vereinigten Staaten. Erst nachdem die Grundlagen des Kommunismus gelegt sind, kann nach Chruschtschow mit dem umfassenden Aufbau der kommunistischen Gesellschaftsordnung begonnen werden.

Die wirtschaftstheoretischen Ausführungen Chruschtschows, die im wesentlichen auf *Stalins* „Oekonomischen Problemen des Sozialismus" (1952)[73] beruhen, gehen von den bereits erwähnten fünf Merkmalen des kommunistischen Endstadiums aus und lassen vor allem auf arbeits- und agrarpolitischem Gebiet deutlich die Richtung erkennen, die vom sowjetischen Partei- und Regierungschef in nächster Zeit verfolgt werden wird.

Folgende Fragen wurden von Chruschtschow behandelt:

1. Das Problem der Bedürfnisbefriedigung und Güterverteilung

Stalin ist in seiner oben erwähnten Schrift davon ausgegangen, daß beim Uebergang zum Kommunismus die Waren- und Geldzirkulation wegfallen würde. Ueber die technische Regelung der Verteilung hat er sich nicht weiter ausgelassen. *Chruschtschow* geht in sehr vorsichtiger Form auf die Frage der Bedürfnisbefriedigung und Güterverteilung ein. Er betont, daß die unbedingte Voraussetzung für die Versorgung der Bevölkerung nach den Bedürfnissen die Erzielung eines Ueberflusses an materiellen und geistigen Gütern sei, die für den Lebensunterhalt erfordert würden. Der Zwang zur Regulierung der Verteilung könne daher nur allmählich entfallen. Es könnten auch nicht alle Bedürfnisse in beliebiger Höhe frei befriedigt werden. Nur für den „gesunden Bedarf eines kulturell entwickelten Menschen" bestehe diese Möglichkeit.

Chruschtschow glaubt die ersten Anfänge einer solchen Entwicklung darin zu erblicken, daß bereits auf sozialpolitischem und kulturellem Gebiet in steigendem Maße staatliche Leistungen allen Kreisen der Bevölkerung ohne Rücksicht auf ihre Arbeitsleistung frei zur Verfügung gestellt würden. Als Beispiele wurden von ihm der kostenlose Schulunterricht, die unentgeltliche ärztliche Betreuung, der Aufenthalt in Sanatorien, die Unterhaltung von Kulturhäusern und Bibliotheken sowie die Zahlung von Pensionen und Renten an Alte und Arbeitsunfähige genannt.

Diese kommunistische Entwicklungstendenz soll in der ersten Etappe durch Heraufsetzung der Pensionen und durch Abschaffung der Einkommensteuer gefördert werden; die unsozialen indirekten Steuern, die in Form der „Umsatzsteuer" und der Gewinnabführung der Betriebe auf allen Verbrauchsgütern in einer Höhe bis zum Neunfachen des Erzeugerpreises lasten, sollen dagegen nicht angetastet werden.

2. Die Angleichung von geistiger und körperlicher Arbeit bei veränderter Grundeinstellung zur Arbeit

Chruschtschow ist bestrebt, dieses Ziel mit Hilfe zweier Methoden zu erreichen:

a) durch Erleichterung der Arbeitsbedingungen mittels weitgehender Mechanisierung und Automatisierung, die eine Verkürzung der Arbeitszeit ermöglicht.

b) durch die Verbindung der theoretischen Ausbildung mit der praktischen Arbeit mittels der Polytechnisierung, wie sie in der Erziehungs- und Bildungsreform zum Ausdruck gekommen ist.

Die auf diesem Wege angestrebte allmähliche Verwandlung der Arbeit aus einer Last in ein Hauptbedürfnis des Lebens soll nach Chruschtschow nicht mit einer Lockerung der Arbeitsdisziplin verbunden sein. Er fordert vielmehr eine Verschärfung der Disziplin, da die hochmechanisierte Industrie besonders strenge Unterordnung des Arbeitnehmers unter den Produktionsrhythmus erfordert.

3. Die Ueberwindung des Stadt-Land-Gegensatzes durch Umwandlung der Kolchose in Agrostädte

Die klassenlose Gesellschaft, die Chruschtschow als Endziel vorschwebt, setzt nicht nur die Angleichung der geistigen und körperlichen Arbeit, sondern auch der Lebens- und Arbeitsbedingungen zwischen Stadt und Land voraus.

Die Ueberwindung des Stadt-Land-Gegensatzes soll auf zwei Wegen erreicht werden:

a) Die genossenschaftliche Betriebs- und Eigentumsform der Kolchose soll durch Anpassung an die Sowchose allmählich der im industriellen Sektor allein maßgebenden staatlichen Betriebs- und Eigentumsform Platz machen.

Im Zuge dieses Angleichungsprozesses soll das Kolchoseigentum auf das Niveau des allgemeinen Volkseigentums gehoben werden.

b) Die ländliche Lebensform soll durch Umgestaltung der Kolchose in Agrarkommunen städtischen Typs allmählich in eine städtische umgewandelt werden.

Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung schweben Chruschtschow folgende Maßnahmen vor:

1. Durch eine verstärkte Mechanisierung und Modernisierung soll eine erhebliche Produktionssteigerung erreicht werden. Diese soll für die Kolchosbauern in Verbindung mit dem Uebergang zu einer festen geldlichen Entlohnung den Anreiz bilden, auf den verbliebenen Privatbesitz an Hofland und Vieh „freiwillig" zugunsten der Kollektivwirtschaft zu verzichten.

2. Durch eine Erhöhung der „unteilbaren Fonds" mittels Einbehaltung eines größeren Anteils an den Kolchoseinnahmen soll die Möglichkeit geschaffen werden, diese in stärkerem Maße als bisher für öffentliche Aufgaben heranzuziehen. Damit würde die Umwandlung des Kolchoseigentums in das allgemeine Volkseigentum beschleunigt.

3. Durch die Bereitstellung erhöhter Investitionsmittel in Gestalt der „unteilbaren Fonds" soll die Schaffung von gemeinsamen Einrichtungen nicht nur der jeweiligen Kollektivwirtschaft, sondern auch mehrerer Kolchose ermöglicht werden. Diese sollen in arbeitsteilige Beziehungen treten und sich auch mit industrieller Tätigkeit befassen. Gedacht ist u. a. an die Errichtung von Kraftwerken, Bewässerungskanälen, Betrieben der Nahrungsmittel- und Baustoffindustrie und an Straßenbauten.

Die Krönung aller obenerwähnten Maßnahmen soll die Schaffung von stadtähnlichen Siedlungen, von Kolchosstädten, bilden, in denen die ländliche Bevölkerung zusammengefaßt werden soll. Es ist das alte Projekt der „Agrostädte", das von Chruschtschow, nachdem es 1951 am Widerstand der Politbüromehrheit gescheitert war, wieder aufgenommen wird. Die chinesischen Volkskommunen mögen den sowjetischen Partei- und Regierungschef in diesem Vorhaben bestärkt haben.

Wörtlich heißt es im Chruschtschow-Bericht:

„Auch in der Zukunft stellt sich die Partei das Ziel, das Kolchosdorf in schmucke Ortschaften städtischen Typs unter Ausnutzung aller Errungenschaften der modernen kommunalen, kulturellen und anderen Dienstleistungen zu verwandeln."

Podgornyj machte im Anschluß an die Rede Chruschtschows die Mitteilung, daß in der Ukraine bereits in diesem Jahr mit der Schaffung von Kolchosstädten begonnen werden wird. Sie sollen „als Vorbild für eine künftige Durchführung dieser Arbeit in breiteren Maßstäben dienen".

4. Das Problem der klassenlosen Gesellschaft

Gegenüber den weitgespannten Plänen *Chruschtschows* war in dem Diskussionsbeitrag *Susslows*, der neben den Aeußerungen Chruschtschows in ideologischer Hinsicht am interessantesten war, ein skeptischer Unterton unverkennbar. Er verwies im Einklang mit *Stalins* „Oekonomischen Problemen des Sozialismus" nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer Uebereinstimmung der Produktionsverhältnisse mit dem Entwicklungsstand der Produktionskräfte und betonte, daß der Prozeß der sozialen Veränderungen langwierig sein würde. Mit der Aufhebung der Klassengrenzen zwischen den Arbeitern und Bauern könne so bald nicht gerechnet werden. Indem Susslow die Intelligenz als „Klasse" ausklammerte, hielt er an der Fiktion fest, daß bis zur Aufhebung der „wesentlichen" Klassenunterschiede der „Arbeiterklasse" die führende Rolle im Staat zufallen würde.

IV. DIE MODIFIZIERUNG DER SOWJETISCHEN STAATS- UND KRIEGSLEHRE

In der Frage der künftigen politisch-staatlichen Organisation in der Periode des „umfassenden" Aufbaus des Kommunismus folgt *Chruschtschow* im wesentlichen *Stalin* und lehnt die reformkommunistische Deutung der Leninschen Lehre vom „absterbenden Staat" ab.

Nach Chruschtschow könne das Absterben des Staates „nicht mit dem Fallen der Blätter im Herbst" verglichen werden. Dialektisch gesehen, handele es sich um die Umwandlung der sozialistischen Staatlichkeit in eine kommunistische gesellschaftliche Selbstverwaltung, wobei die führende Rolle der Partei nicht nur erhalten, sondern verstärkt werden müßte. Zunächst sei nur die Uebertragung einzelner Funktionen des Staates an gesellschaftliche Organisationen denkbar. Als Beispiel weiß Chruschtschow in diesem Zusammenhang allerdings nur die Verwaltung von Kurorten und den Sport zu nennen. Er verweist im übrigen auf die Möglichkeit, die Polizei in der weiteren Entwicklung mehr und mehr durch eine Volksmiliz und die Justiz durch „Kameradschaftsgerichte" zu ergänzen.

Die Möglichkeiten einer „allseitigen Entwicklung der Demokratie", die durch diese Beispiele angedeutet wurden, begründete Chruschtschow damit, daß infolge der veränderten weltpolitischen Lage die „kapitalistische Einkreisung" weggefallen sei. Die Gefahr einer Restauration des Kapitalismus in der Sowjetunion sei nunmehr ausgeschlossen. Dies bedeute, daß der Sozialismus in einem Lande „nicht nur vollständig, sondern auch endgültig gesiegt hat".

Die These von der „kapitalistischen Einkreisung" wurde von Chruschtschow bereits am 19. März 1958 in einem Interview mit der französischen Zeitung *Le Figaro* preisgegeben. Damals sagte er[74]:

„Ich möchte Ihre Aufmerksamkeit auf den Umstand lenken, daß gegenwärtig der Begriff der ‚kapitalistischen Einkreisung' unseres Landes selbst einer ernsten Präzisierung bedarf. Mit der Bildung des Weltsystems des Sozialismus hat sich die Lage in der Welt grundlegend geändert. Und sie änderte sich — wie Ihnen bekannt ist — nicht zugunsten des Kapitalismus. Im Augenblick weiß man nicht, wer wen einkreist: ob die kapitalistischen Länder die sozialistischen Staaten einkreisen oder umgekehrt. Man kann die sozialistischen Länder unmöglich als irgendeine Insel im wogenden kapita-

listischen Ozean betrachten. In den sozialistischen Ländern lebt eine Milliarde Menschen von zweieinhalb Milliarden der gesamten Erdbevölkerung. Und wieviel Menschen in den anderen Ländern stehen auf sozialistischen Positionen! Es kann also von einer kapitalistischen Einkreisung in dem früher üblichen Sinne gegenwärtig keine Rede mehr sein."

Trotz des Wegfalls der „kapitalistischen Einkreisung" fordert *Chruschtschow* mit den gleichen Argumenten wie *Stalin* die weitere Stärkung der Sowjetwehrmacht und des sowjetischen Staatssicherheitsdienstes, solange die Militärblöcke der Westmächte erhalten bleiben. Die Verteidigungsfunktionen des Sowjetstaates würden erst dann absterben, wenn die Gefahr eines Ueberfalls der westlichen Allianz auf die Sowjetunion oder ihre Verbündeten restlos beseitigt sei.

Diesen Ueberfall hält Chruschtschow auf Grund des sich zugunsten des Ostblocks verändernden Kräfteverhältnisses in der Welt für wenig wahrscheinlich und daher einen dritten Weltkrieg für vermeidbar.

Die Verwirklichung der laufenden Wirtschaftspläne der Sowjetunion und der übrigen Ostblockländer würde mit dem damit erreichten Uebergewicht des „sozialistischen Lagers" es ermöglichen, den Krieg als Mittel zur Lösung internationaler Probleme bereits vor dem erstrebten Siege des Kommunismus im Weltumfange auszuschalten.

Chruschtschows Betrachtungen über den Krieg sind weniger allgemein gehalten als in seinem Rechenschaftsbericht vor dem 20. Parteikongreß. Sie beziehen sich eindeutig nur auf die Möglichkeit eines Weltkrieges. Diesen hält er im Einklang mit der auf dem 20. Parteikongreß aufgestellten These heute „mit noch größerem Recht" für vermeidbar, wenn auch nicht für gänzlich unmöglich. Auf die Problematik „begrenzter Kriege" ist Chruschtschow ebensowenig eingegangen wie auf die weiter gültige sowjetische Lehre vom „gerechten und ungerechten Krieg", die praktisch jede Unterscheidung zwischen einer Angriffs- und Verteidigungshandlung illusorisch macht.

Die Befürchtungen, die sich aus diesem doppelten ideologischen Boden der sowjetischen Kriegslehre ergeben, können mit dem erneuten Bekenntnis Chruschtschows zur „Koexistenz" nur bedingt ausgeräumt werden. Reeller dürfte seine Bemerkung sein, daß die Verwirklichung des Siebenjahrplans die Konzentration aller Kräfte der Sowjetunion auf den wirtschaftlichen Aufbau und damit eine Orientierung auf den Frieden und nicht den Krieg erfordert.

E. Übergangsperiode im Zeichen Chruschtschows

Der Verlauf der Entwicklung zwischen dem 20. und dem 21. Parteikongreß und eine kritische Analyse der Ergebnisse des Parteitages der „Erbauer des Kommunismus" lassen den Schluß zu, daß für die Sowjetunion die Uebergangsperiode, in der sie sich seit dem Tode *Stalins* befindet, noch lange nicht abgeschlossen ist.

Diese Uebergangsperiode ist, wie wir bereits sahen, nicht nur durch Wachstumsschwierigkeiten, sondern auch durch eine Strukturkrise gekennzeichnet, die vor allem auf zwei Ursachen zurückgeht.

a) die Diskrepanz zwischen dem von Stalin ererbten totalitären Herrschaftssystem und den Realitäten des heutigen Rußland; diese kommen in den Erfordernissen einer moderneren Wirtschaftsgestaltung und den Emanzipationsbestrebungen einzelner Schichten und Gruppen der Sowjetgesellschaft sowie der von Moskau abhängigen Völker zum Ausdruck;

b) die Diskrepanz zwischen der von Stalin ererbten Weltmachtstellung und der für die Bewahrung und den Ausbau dieser Stellung keineswegs ausreichenden wirtschaftlichen und geistig-moralischen Potenz; nur auf dem militärischen Gebiet stellt die Sowjetunion eine den Vereinigten Staaten und den westeuropäischen Ländern in ihrer Gesamtheit ebenbürtige Weltmacht dar.

Die Unruhe, die Polen, Ungarn und in geringerem Maße auch die übrigen ostmitteleuropäischen Volksdemokratien seit dem 20. Parteikongreß erfaßt hat, macht sich in einem begrenzteren Umfange und in geringerer Intensität auch in der Sowjetunion bemerkbar. Sie hat vor allem die sowjetischen Intellektuellen, darunter insbesondere Teile der akademischen Jugend, aber auch Angehörige anderer Schichten der Sowjetbevölkerung erfaßt. Zweifel an der Richtigkeit der marxistisch-leninistischen Ideologie und kritische Fragen machen sich, wenn auch in sehr vorsichtiger Form, bemerkbar[75]. Diese geistige Unrast verbindet sich mit dem allgemeinen Streben der Sowjetbevölkerung nach persönlicher Sicherheit, einem höheren Lebensstandard und besseren Wohnverhältnissen. Die Sowjetführung ist infolge der inneren Spannungen und Wachstumsschwierigkeiten in stärkerem Maße als bisher gezwungen, auf die ersten Ansätze einer „öffentlichen Meinung“ Rücksicht zu nehmen. Sie ist mit allen Mitteln bemüht, den Entstalinisierungsprozeß, der durch den 20. Parteikongreß mächtigen Auftrieb gewonnen hatte, im ökonomischen Bereich in bestimmten Grenzen zu halten und außerhalb desselben zu bremsen. Sie ist ferner bestrebt, die Unruhe innerhalb der Sowjetintelligenz und der Studentenschaft, die in zahlreichen literarischen Werken (*Pasternak*, *Dudinzew*, Almanach „Literaturnaja Moskwa“ usw.) und in bestimmten Verhaltensweisen („Verschwörung des Schweigens“,[76] „Stiljagi“,[77] „Nebonetscho“[78]) zum Ausdruck gekommen ist, durch verschiedenartige Maßnahmen zu bannen. Diese sind vorwiegend erziehungs- und kulturpolitischer Art (Bildungsreform, begrenzte Neubelebung der „Shdanowschtschina“). Sie weisen teilweise aber auch einen kriminalpolitischen Charakter auf (Hooliganismus- und Parasitengesetze)[79].

Die Hoffnung *Chruschtschows*, durch die Zerstörung des Stalin-Mythos den Aufbau einer neuen, gleichwertigen Autorität zu ermöglichen und zugleich den Geist des Sowjetsystems zu erneuern, ohne seine totalitäre Substanz wesentlich zu vermindern, hat sich bis jetzt nicht erfüllt. Auch ist es ihm nicht geglückt, den revolutionären Elan wiederzubeleben, den er benötigt, um diesen Erneuerungsprozeß voranzutreiben. Chruschtschow ist es zwar gelungen, zum führenden Mann in der Kreml-Hierarchie aufzusteigen. Der Ausgang des Machtkampfes hat ihn aber andererseits in bestimmter Hinsicht exponiert und isoliert. In letzter Zeit bemüht er sich, den mit dieser Entwicklung verbundenen Gefahren durch einen Ausbau seines unmittelbaren Führungsstabes und durch die Auswechslung zahlreicher lokaler Führungskader zu begegnen. Der Führungswechsel im Moskauer Partei- und Sowjetapparat, in den zentralasiatischen Republiken Kasachstan,

Turkmenistan und Usbekistan sowie in der von Moskau weitgehend abhängigen Aeußeren Mongolei ist für diese Tendenz kennzeichnend, wenn auch diesen Vorgängen durchaus unterschiedliche Motive zugrunde gelegen haben mögen.

Das Verhalten des 21. Parteikongresses in der Frage der Führerstellung *Chruschtschows* und der „Anti-Partei-Gruppe" sowie das sich an den Parteitag unmittelbar anschließende Revirement haben gezeigt, daß das Kräfteverhältnis in der Führungsspitze nach wie vor labil ist und daß Ueberraschungen personeller Art heute wesentlich leichter möglich sind, als dies in den letzten Jahren *Stalins* der Fall war. Chruschtschow ist in der Position eines „Chosjain" (Hausherrn), wie Stalin 1930, aber nicht eines selbstherrlichen Woshdj (Führers), wie *Stalin* 1939.

Auch wenn Chruschtschow die Absicht haben sollte, den von Stalin vorgezeichneten Weg zum unbeschränkten Alleinherrscher weiterzugehen, erscheint es fraglich, ob er Erfolg haben wird, da er sich mit Faktoren auseinandersetzen müßte, die dem seinerzeit wesentlich jüngeren und brutaleren Stalin bedeutend weniger zu schaffen machten:

a) Die Führungsgruppe um *Stalin* war wesentlich geschlossener, als es diejenige um Chruschtschow ist. *Chruschtschow* ist auf das Bündnis mit so eigenständigen Persönlichkeiten wie *Susslow, Ignatow* und *Koslow* angewiesen und kann auch nicht auf *Mikojan* als Repräsentant des gemäßigten Flügels innerhalb des Parteipräsidiums verzichten, ohne das in der Führungsspitze herrschende Gleichgewicht zu gefährden.

b) Chruschtschow hat es zwar wie Stalin verstanden, eine Machtquelle nach der anderen seiner Kontrolle zu unterwerfen. Diese Kontrolle weist jedoch noch viele undichte Stellen auf, da die Machtsäulen, auf denen neben der Partei die Diktatur ruht, heute ein weit größeres Eigengewicht besitzen als zu Anfang der dreißiger Jahre. Dies gilt trotz der Eliminierung *Shukows* besonders für die Sowjetwehrmacht.

c) Stalin konnte im Machtkampf unterlegene Gegner physisch liquidieren und einen Massenterror entfesseln, weil er damit neuen sozialen Kräften den Weg bahnte. Heute ist die Wiederholung dieses revolutionären Vorganges schwer vorstellbar, weil die sowjetische Intelligenz, die aus der großen Säuberung als die führende soziale Schicht hervorgegangen ist, einer solchen Entwicklung Widerstand entgegensetzen würde.

Durch eine bessere Versorgung und eine begrenzte Lockerung des totalitären Regimes ist es *Chruschtschow* gelungen, eine gewisse Popularität in den breiten Bevölkerungsschichten zu gewinnen. Es war ihm aber nicht möglich, ein Vertrauensverhältnis zwischen der Sowjetführung und Sowjetgesellschaft, wie es sich nach dem 20. Parteikongreß anzubahnen schien, herzustellen. Große Teile der Intelligenz, der Bürokratie und wohl auch des höheren Offizierkorps stehen dem Partei- und Regierungschef, vor dessen Unberechenbarkeit sie ernste Befürchtungen hegen, mit innerer Reserve und teilweise sogar ablehnend gegenüber. Die Verwaltungsreformen Chruschtschows haben die Ministerialbürokratie sowie zahlreiche Betriebs- und MTS-Direktoren vor den Kopf gestoßen. Die Verschärfung der Parteikontrolle im wirtschaftlichen Bereich und die Erweiterung des Mitspracherechts der Gewerkschaften in den Betrieben dürften auch von den-

jenigen Wirtschaftsmanagern, welche die Dezentralisierung aus verschiedenen Motiven heraus begrüßt haben, abgelehnt werden.

Auf der anderen Seite wird ein Teil der Arbeiterschaft, der in den Genuß der erhöhten Sozialleistungen in den letzten Jahren gekommen ist, den Chruschtschow-Kurs bejahen. Er wird vermutlich auch dem Gedanken der „Arbeitsschule“, der im Mittelpunkt der großen Bildungsreform Chruschtschows steht, positiv gegenüberstehen. Diese Reform wiederum wird die Zahl der Gegner Chruschtschows innerhalb der Intelligenz und insbesondere der jungen Generation, bei der sich neuerdings wie im 19. Jahrhundert ein nihilistischer Grundzug bemerkbar macht, weiter vermehren.

Bei dieser gesellschaftspolitischen Lage wird es wesentlich darauf ankommen, welchen Rückhalt Chruschtschow auf dem Lande finden wird. Von der Masse der Kolchosbauern dürfte die Umwandlung der MTS und die damit verbundene Uebertragung des Maschinenparks an die Kolchose sowie die Abschaffung der Pflichtablieferungen vom privaten Hofland begrüßt worden sein. Andererseits stehen die Bauern den weitergehenden agrarpolitischen Plänen Chruschtschows, die auf die Schaffung von Agrarkommunen und damit auf die Aufhebung des letzten Privatbesitzes an Hofland und Kleinvieh abzielen, mit größtem Mißtrauen gegenüber. Dieses Mißtrauen wird durch die Kunde über die Einführung der Volkskommunen in China noch verstärkt.

Chruschtschow dürfte sich dieser Widerstände durchaus bewußt sein, die er, wenn er nicht zum zweischneidigen Schwert des Massenterrors greifen will, nur mit Hilfe einer weiteren Lockerung des totalitären Regimes und einer weiteren Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Volksmassen überwinden könnte. Die Durchführung einer solchen Politik setzt allerdings eine außenpolitische Entspannung voraus, die auch von sowjetischer Seite Zugeständnisse erfordert. Jede andere Politik würde in kurzer Zeit zu einem Konflikt mit der in einem Prozeß der Emanzipation befindlichen Sowjetgesellschaft und damit zu einer empfindlichen Erschütterung der mühsam aufgebauten Autorität Chruschtschows führen.

Es ist bereits heute deutlich erkennbar, daß das Wettrüsten und das Streben, die Vereinigten Staaten und die westeuropäischen Industriemächte in ihrer Gesamtheit einzuholen und zu überholen, in Verbindung mit dem außenpolitischen Engagement im ostmitteleuropäischen und afro-asiatischen Bereich sowie mit der Notwendigkeit, im Innern den Lebensstandard zu heben, ungeheuere Anforderungen an die begrenzte Wirtschaftskraft der Sowjetunion stellt. Diese Politik zwingt der Sowjetführung im Zeichen der Atomkraft und der Automation ein Modernisierungs- und Rationalisierungsprogramm auf, das der Dezentralisierung und Individualisierung Vorschub leistet und damit letzten Endes jene gesellschaftlichen Kräfte stärkt, die eine tiefgehende Reform des bisherigen Systems anstreben, das sich immer mehr als ein Hemmnis für eine zeitgemäße Fortentwicklung Rußlands erweist.

ANMERKUNGEN

1) Die vorliegende Abhandlung gibt Teile einer umfassenden Darstellung wieder, die in Buchform unter dem Titel „Rußland unter Chruschtschow — Die Sowjetunion auf dem Wege vom 20. zum 21. Parteikongreß der KPdSU" demnächst in der vom Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik herausgegebenen Dokumentenbandreihe im R. Oldenbourg Verlag, München, erscheinen soll.

2) Vgl. B. *Meissner*, „Das Ende des Stalin-Mythos. Die Ergebnisse des 20. Parteikongresses der Kommunistischen Partei der Sowjetunion" (Dokumente und Berichte des Europa-Archivs, Bd. 13), Frankfurt am Main 1956, S. 57.

3) Eine eingehende Darstellung der einzelnen Plenartagungen des Zentralkomitees und der damit verbundenen innenpolitischen Entwicklung findet sich im ersten Teil des Buches „Rußland unter Chruschtschow" (siehe Anmerkung 1).

4) Vgl. *Prawda* vom 28. Januar bis 8. Februar 1959.

5) Russischer Urtext des Chruschtschow-Berichts: *Prawda* vom 28. Januar 1959; deutsche Uebersetzung im Anhang von „Rußland unter Chruschtschow". Auszüge auf S. D 103 bis D 141 dieser Folge. Auf die organisatorische und personelle Entwicklung der Partei zwischen den beiden Parteitagen, den Wandel in der sozialen Struktur der Gesamtpartei und die neue Kaderpolitik *Chruschtschows* wird ausführlich in „Rußland unter Chruschtschow" eingegangen. Vgl. hierzu auch den Beitrag des Verfassers in der Sondernummer „Der 21. Parteikongreß der KPdSU" der Zeitschrift *Osteuropa*.

6) Wortlaut: *Meissner*, „Ende des Stalin-Mythos", a. a. O., S. 126—153.

7) Wiedergegeben im Anhang zu „Rußland unter Chruschtschow".

8) Wiedergegeben im Anhang zu „Rußland unter Chruschtschow".

9) Wortlaut: *Meissner*, „Ende des Stalin-Mythos", a. a. O., S. 155—158.

10) Wiedergegeben im Anhang zu „Rußland unter Chruschtschow".

11) Russischer Urtext: *Prawda* vom 7. Februar 1959; deutsche Uebersetzung im Anhang von „Rußland unter Chruschtschow" und auf S. D 141—D 162 dieser Folge.

12) Wortlaut: *Prawda* vom 8. Februar 1959.

13) Wortlaut (der vom State Department wiedergegebenen Version): *Meissner*, „Ende des Stalin-Mythos", a. a. O., S. 175—198.

14) Eine eingehende Darstellung des Machtkampfes und der Anklagepunkte gegen die Angehörigen der „Anti-Partei-Gruppe" findet sich in „Rußland unter Chruschtschow".

15) Wortlaut: „Plenum zentraljnogo Komiteta Kommunistitscheskoj Partii Sowetskogo Sojusa, 15.—19. Dekabrja 1958 goda, Stenografitscheskij Otschet" (Plenum des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, 15.—19. Dezember 1958, Stenographischer Bericht), Moskau 1958, S. 337 bis 340. Die Selbstkritik *Saburows* ist im Auszug von Radio Moskau verbreitet, aber nicht in der *Prawda* veröffentlicht worden.

16) Vgl. *Prawda* vom 7. November 1957; deutsch: *Neues Deutschland* vom 9. November 1957.

17) Wortlaut der „Thesen": *Prawda* vom 14. November 1958; deutsch: *Ost-Probleme*, 10. Jg., 1958, S. 852—883.

18) Zentraljnoje Statistitscheskoje Uprawlenije pri Sowjete Ministrow SSSR (Statistische Zentralverwaltung beim Ministerrat der UdSSR): „SSSR w ziffrach" (Die UdSSR in Zahlen), Moskau 1958, S. 77.

19) „SSSR w ziffrach", a. a. O., S. 77.

20) Vgl. Produktionsvergleiche in: *Der aktuelle Osten*, 5. Jg., 1959, Nr. 12, S. 4.

21) In der Bundesrepublik gab es am 1. Juli 1957 insgesamt 2,3 Mill. PKW (34,9 vH im Besitz von Arbeitnehmern) und 2,4 Mill. Motorräder (76,2 vH im Besitz von Arbeitnehmern). Die entsprechenden Angaben werden in der Sowjetunion aus naheliegenden Gründen nicht bekanntgegeben.

22) Quelle: „Taschenbuch für die Wirtschaft 1959", Tabelle 93.

23) „SSSR w ziffrach", a. a. O., S. 79.

24) „SSSR w ziffrach", a. a. O., S. 74.

25) W. *Nemtschinow*, „Nekotoryje problemy planirowanija narodnogo chosjaistwa" (Einige Planungsprobleme der Volkswirtschaft) in: *Kommunist*, 1959, Nr. 1, S. 83.

26) *Nemtschinow*, a. a. O., S. 84.

27) „SSSR w ziffrach", a. a. O., S. 77; Produktionsvergleich, a. a. O., S. 3.

28) Die Festsetzung einer niedrigeren Zuwachsrate in den letzten beiden Jahresplänen, die später übererfüllt wurde, hatte in erster Linie wirtschaftliche und nicht propagandistische Gründe. Durch diese Maßnahme, die auf die Entschließung des Dezember-Plenums des Zentralkomitees 1957, die vor allem von *Bulganin* und *Perwuchin* beeinflußt wurde, zurückgeht, wurde den unteren Wirtschaftsorganen größerer Spielraum bei der Aufstellung und Durchführung der Pläne gewährt.

29) Vgl. die sich auf eingehende anglo-amerikanische Forschungen stützende Kritik an den sowjetischen statistischen Angaben bei N. *Jasny*, „The Soviet Statistical Handbook. A Commentary", Michigan 1957, S. 53 ff.

[30]) Die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate der gesamten Industrieproduktion der Bundesrepubik betrug 1953: 9 vH (UdSSR: 11,5 vH), 1954: 12 vH (UdSSR: 13,8 vH), 1955: 16,6 vH (UdSSR: 12,1 vH), 1956: 10 vH (UdSSR: 11 vH). Die entsprechenden Wachstumsraten der Montanunionländer betrugen 1955: Frankreich 9,9 vH, Italien 8,1 vH, Belgien u. Luxemburg 9,2 vH, Holland 12,4 vH. Vgl. *Hildebrandt-Böhme:* „Die Schwerindustrie der Sowjetunion. Entwicklung und Probleme", Bad Homburg v. d. H. 1957, S. 471.

[31]) Der „Economic Adviser" des amerikanischen Präsidenten, Gabriel *Hauge*, machte in einem Vortrag („Probleme der Wirtschaftsentwicklung und der Stabilität"), den er am 30. April 1958 auf einer Veranstaltung der Deutschen Gruppe der Internationalen Handelskammer in West-Berlin hielt, die Mitteilung, daß die Gesamtzuwachsrate der amerikanischen Industrie nach dem Zweiten Weltkriege etwa 4 vH gegenüber 3 vH vor dem Kriege betragen hätte. Dies würde die Verdoppelung der Produktion alle 18 Jahre bedeuten. Vor dem Kriege verdoppelte sich die Produktion alle 24 Jahre.

[32]) Vgl. die Besprechung der Untersuchung des National Bureau of Economic Research in: *Die Zeit* vom 1. August 1958 (R. *Erbe*, „Wachstum vor und hinter dem Eisernen Vorhang").

[33]) Zum Problem der Standortentwicklung der sowjetischen Industrie vgl. H. *Klocke*, „Die Wirtschaft und ihre Entwicklung" in: „Sowjetbuch" (Herausgeber H. *Koch*), 2. Aufl., Köln 1958, S. 155 ff.

[34]) Vgl. „Der neue Plan" (I) in: *Der aktuelle Osten*, 4. Jg., 1958, Nr. 41, S. 7 ff.

[35]) Vgl. hierzu W. *Förster*, „Automatisierung in der UdSSR" in: *Osteuropa-Wirtschaft*, 2. Jg., 1957, S. 95—107.

[36]) Vgl. W. *Kostennikow*, „Ob ekonomitscheskom rajonirowanii SSSR" (Über die wirtschaftliche Rayonierung der UdSSR), Moskau 1957, Ju. A. *Taskin*, „Ekonomitscheskoje rajonirowanije w SSSR" (Die wirtschaftliche Rayonierung in der UdSSR) in: *Westnik Instituta po isutscheniju SSSR* (Mitteilungen des Instituts zur Erforschung der UdSSR), München 1958, Nr. 3, S. 41—60.

[37]) Vgl. K. C. *Thalheim*, „Die Entwicklung der Wirtschaftsintegration im Ostblock" in: *Osteuropa-Wirtschaft*, 1. Jg., 1956, S. 3-11; *ders.*, „Die langfristige Entwicklungsplanung in den europäischen Ostblockstaaten" in: *Osteuropa-Wirtschaft*, 2. Jg., 1957, S. 13—25; Th. *Zotschew*, „Der ‚Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe' (Comecon) als Instrument für die wirtschaftliche Integration und weltwirtschaftliche Expansion der Ostblockländer", Sonderdruck aus *Südosteuropa-Jahrbuch*, München 1958; H.-G. *Glaser*, „Das Komekon und die langfristigen Ziele der kommunistischen Großraumwirtschaft" in Europa-Archiv 5/1959, S. 149—158; „Comecon im Zeichen der Plankoordinierung" in *Ost-Probleme*, 11. Jg., 1959, S. 242—252.

[38]) Vgl. „Der neue Plan" (I), a. a. O., S. 2.

[39]) „SSSR w ziffrach", a. a. O., S. 254.

[40]) Vgl. „Der Staatshaushalt der Sowjetunion für 1959" in: *Der aktuelle Osten*, 5. Jg., 1959, S. 8; *Hildebrandt-Böhme*, a. a. O., S. 19.

[41]) Bis einschließlich 1955 hatte die Sowjetunion an die Ostblockstaaten Kredite in Höhe von insgesamt 21 Mrd. Rubel (= 5,25 Mrd. Dollar) vergeben. Vgl. H. *Bräker*, „Die sowjetische Wirtschaft in ihren Außenbeziehungen" in: *Osteuropa-Wirschaft*, 1. Jg., 1956, S. 96. 1956/57 betrugen die Gesamtzusagen etwa 2,5 Mrd. Dollar, davon 1,0—1,2 Mrd. an die Entwicklungsländer. Vgl. hierzu „Rubeldiplomatie für die Entwicklungsländer" in *Ost-Probleme*, 10. Jg., 1958, S. 182 ff; L. *Köllner*, „Sowjetischer Kapitalexport in Entwicklungsländer" in Europa-Archiv 21/1958, S. 11147—11156.

[42]) Vgl. W. *Eggers*, „Entwicklungsprobleme der Sowjetwirtschaft" in: *Osteuropa-Wirtschaft*, 3. Jg., 1958, S. 34.

[43]) Vgl. „Der Staatshaushalt der Sowjetunion 1959", a. a. O., S. 6.

[44]) Vgl. F. H. *Holzmann*, „The Soviet Bond Hoax" in: *Problems of Communism*, 6. Jg., 1957, Nr. 5, S. 47—49; deutsche Übersetzung: *Ost-Probleme*, 10. Jg., 1958, S. 210 ff.

[45]) „SSSR w ziffrach", a. a. O., S. 198.

[46]) Bei Gesamteinnahmen von 722,7 Mrd. Rubel (1958: 643,0 Mrd. Rubel). Vgl. „Der Staatshaushalt der Sowjetunion für 1959", a. a. O., S. 6.

[47]) Vgl. den Abschnitt „Investment in Eastern Europe and the Soviet Union" in: *Economic Bulletin for Europe*, 10. Jg., 1958, Nr. 3, S. 35 ff.

[48]) „SSSR w ziffrach", a. a. O., S. 31.

[49]) „Taschenbuch für die Wirtschaft 1958", Tabelle 29a.

[50]) Vgl. „Der neue Plan" (II) in: *Der aktuelle Osten*, 4. Jg., 1958, Nr. 42/43, S. 6.

[51]) Vgl. A. *Kaz*, „Proiswoditeljnotj truda w SSSR i w kapitalistitscheskich stranach" (Die Arbeitsproduktivität in der UdSSR und den kapitalistischen Ländern) in: *Sozialistitscheskij Trud* (Die sozialistische Arbeit), 1959, Nr. 1, S. 42—55.

[52]) E. *Boettcher*, „Nachwuchsbedarf in Staat und Wirtschaft der Sowjetunion" in: *Ost-Europa*, 1. Jg., 1959, S. 113—120.

[53]) Zahlenangabe im Bericht der Mandatskommission, den der Leiter der ZK-Abteilung für die Kader der RSFSR, *Tschurajew*, erstattete (Wortlaut: *Prawda* vom 30. Januar 1959.)

[54]) Quellen: „SSSR w ziffrach", a. a. O., S. 308; „Der neue Plan" (II), a. a. O., S. 6.

[55]) Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* vom 21. Mai 1957.

[56]) Vgl. *Boettcher*, a. a. O., S. 118.

[57]) Vgl. D. *Loeber*, „Die sowjetische Erziehungreform in ihrer politischen Bedeutung" in Europa-Archiv 6/1959, S. 181—198.

[58]) Wortlaut: *Prawda* vom 16. November 1958.

[59]) Vgl. W. *Eggers*, „Entwicklungsprobleme der Sowjetwirtschaft" in: *Osteuropa-Wirtschaft*, 3. Jg., 1958, S. 33.

[60]) Vgl. *Boettcher*, a. a. O., S. 120.

[61]) Nach Zahlen bei B. *Kiesewetter*, „Können die Sowjets Amerika überrunden?" in: *Die Welt* vom 7. März 1959.

[62]) O. *Schiller*, „Die Leistungen der sowjetischen Viehwirtschaft" in: *Agrarwirtschaft*, 1958, S. 94. Vgl. hierzu den Wortlaut der Leningrader Rede *Chruschtschows* vom 22. Mai 1957, *Prawda* vom 24. Mai 1957.

[63]) Vgl. den Wortlaut des *Chruschtschow*-Berichts, „Stenografitscheskij otschet", a. a. O., S. 5 ff.

[64]) Vgl. „Der neue Plan" (IV) in: *Der aktuelle Osten*, 4. Jg., 1958, Nr. 46/47, S. 2.

[65]) Vgl. den Wortlaut auf S. 127 dieser Folge.

[66]) Vgl. den Wortlaut auf S. D 103 dieser Folge. Auf die außenpolitischen Aspekte des 21. Parteikongresses wird das Europa-Archiv in einer späteren Folge in einem gesonderten Beitrag eingehen.

[67]) Vgl. „Resolution on the Establishment of People's Communes in the Rural Areas" — Central Committee of the Chinese Communist Party, August 29, 1958, in *Peking Review* vom 16. September 1958; deutsche Übersetzung: *Ost-Probleme*, 10. Jg., 1958, S. 695 bis 698, und Europa-Archiv 1/1959, S. D 1. Wortlaut des Musterstatuts: *New China News Agency*, Peking, 5. September 1958; deutsche Übersetzung: *Ost-Probleme*, a. a. O., S. 698—703, und Europa-Archiv, a. a. O., S. D 5.

[68]) Vgl. *Ost-Probleme*, 11. Jg., 1959, S. 83.

[69]) Z. A. *Stepanjan*, „Ostjabrskaja rewoljuzija i stanowlenije kommunistitscheskoj formazii" (Die Oktoberrevolution und die Errichtung der kommunistischen Formation) in: *Woprossy Filosofii*, 1958, Nr. 10, S. 19 bis 36, hier: S. 34).

[70]) „Resolution on Some Questions concerning the People's Communes" in: *Peking Review* vom 23. Dezember 1958; deutsche Übersetzung: *Ost-Probleme*, 11. Jg., 1959, S. 71—81.

[71]) Einige kleinere Experimente nach chinesischem Vorbild in den von der Sowjetunion besonders abhängigen Volksrepubliken Albanien und Bulgarien dürften *Chruschtschow* kaum wesentlich beunruhigt haben.

[72]) Diese Feststellung *Chruschtschows* ist von *Molotow* in einer Ansprache anläßlich des 13. Jahrestages des sowjetisch-mongolischen Abkommens über wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit in Ulan Bator ausdrücklich gebilligt worden. Vgl. die mongolische Rundfunkmeldung vom 27. Februar 1959.

[73]) Wortlaut: B. *Meissner*, „Die Kommunistische Partei der Sowjetunion vor und nach dem Tode Stalins" (Dokumente und Berichte des Europa-Archivs, Bd. 12), Frankfurt am Main, 1954, S. 76—90.

[74]) *Ost-Probleme*, 10. Jg., 1958, S. 359.

[75]) Vgl. die eingehende Darstellung dieser Entwicklung in: *Mehnert*, K.: Der Sowjetmensch, Stuttgart 1958.

[76]) Vgl. A. *Burmeister*, „Komplott des Schweigens der Sowjetliteraten" in: *Ost-Probleme*, 9. Jg., 1957, S. 758—762.

[77]) Spitzname für die sowjetischen Teddy-Boys; bezeichnet nicht nur „Halbstarke".

[78]) Nebonetscho — Abkürzung für ne boga ne tschorta (weder Gottes noch des Teufels). Spitzname für jugendliche Nihilisten.

[79]) Vgl. A. *Boiter*, „Das neue sowjetische Gesetz gegen Parasiten" in: *Osteuropa*, 8. Jg., 1958, S. 10—16.

Ost-Mitteleuropa als Forschungsthema und als politische Konzeption

Von Curt Gasteyger

"East-Central Europe under the Communists"; Robert F. *Byrnes*, General Editor; Publ. for the Mid-European Studies Center of the Free Europe Committee, Inc., by Frederick A. Praeger, New York.

ALBANIA; Stavro *Skendi*, Assistant Professor of Albanian and South Slavic, Columbia University, and Research Supervisor, Mid-European Studies Center, Editor. 1956. XIV, 389 S. $ 7,50.

BULGARIA; L. A. D. *Dellin*, Lecturer, Columbia University, and Research Supervisor, Mid-European Studies Center, Editor. 1957. XVII, 457 S. $ 8,50.

CZECHOSLOVAKIA; Vratislav *Busek*, former Professor of Canon Law at Charles University in Prague, and Nicolas *Spulber*, Associate Professor of Economics, Indiana University, Editors. 1957. XVII, 520 S. $ 10.—.

HUNGARY; Ernst *Helmreich*, Professor of History, Bowdoin College, Editor, 1957. XIV, 466 S. $ 8,50.

POLAND; Oscar *Halecki*, Professor of History, Fordham University, Editor. 1957. XVIII, 601 S. $ 10,—.

ROMANIA; Stephen *Fischer-Galati*, Assistant Professor of History, Wayne University, Editor. 1957. XV, 399 S. $ 8,50.

YUGOSLAVIA; With an introduction by Robert F. *Byrnes*, Professor of History, Indiana University. 1957. XII, 488 S. $ 8,50.

Ein Sammelwerk über die kommunistisch beherrschten Staaten Ost-Mitteleuropas wird beim Leser zunächst Fragen nach dem Träger des Unternehmens und dem Zeitpunkt der Entstehung wachrufen. Ihre Beantwortung sagt noch nichts über den wissenschaftlichen Wert der Veröffentlichung, aber sie schafft eine Art Koordinatensystem, das die Beurteilung erleichtert. Die sieben Bände umfassende Reihe „East-Central Europe under the Communists" (Albanien, Bulgarien, Jugoslawien, Polen, Rumänien, Tschechoslowakei, Ungarn) wurde vom Mid-European Studies Center in New York herausgegeben, einer Gründung des amerikanischen National Committee for a Free Europe. Die Bände sind 1956 und 1957 erschienen und fassen die bisherigen Arbeiten des 1950 gegründeten Studienzentrums zusammen. Man wird daher kaum fehlgehen, wenn man die Anlage und die Grundkonzeption des Sammelwerkes bis in die Jahre nach dem Koreakrieg zurückverfolgt, in denen die amerikanische Osteuropa- und Rußlandforschung neue wesentliche Impulse erhielt.

Damals entstanden neben den akademischen Forschungsinstituten — unter denen die Hoover Library on War and Peace an der Universität Stanford, das Russian Institute der Columbia-Universität und das Russian Research Center

in Harvard besonders bekannt sind — neue, reich dotierte Einrichtungen, die einen stärker politischen Charakter trugen. So wurde 1951 auf Anregung von George *Kennan* der East European Fund gegründet und bis 1954 von der Ford Foundation finanziert, der sich vor allem den Flüchtlingen aus Sowjetrußland widmete und ihnen Gelegenheit gab, ihre politischen und wirtschaftlichen Erfahrungen wissenschaftlich auszuwerten. Aehnlichen Zwecken diente auch das Mid-European Studies Center, das zu einem Sammelpunkt für zahlreiche hochqualifizierte Wissenschaftler und Beamte wurde, die vor der kommunistischen Herrschaft in den osteuropäischen Ländern geflüchtet waren oder ihr den Dienst aufgesagt hatten. Auch die Gründung des Radio Free Europe steht im weiteren Zusammenhang dieser Bemühungen.

Es lag in der Natur der Sache, daß alle diese Bestrebungen schärfsten politischen Angriffen ausgesetzt waren, die sich einerseits allgemein gegen die „Befreiungspolitik", andererseits gegen konkrete Ziele einzelner Emigrantengruppen wandten. Die ernst zu nehmenden kulturellen und wissenschaftlichen Leistungen kamen dabei bisher nicht genügend zur Geltung. Man mag es bedauern, daß die neue russische und osteuropäische Emigration nicht in Westeuropa, sondern in Amerika Möglichkeiten gefunden hat, ihre Kenntnisse und Erfahrungen systematisch auszuwerten. Wichtiger ist, daß diese Möglichkeiten überhaupt bestehen und genutzt werden, um, wie es in dem Vorwort des Hauptherausgebers des genannten Sammelwerkes, Robert F. *Byrnes*, heißt, „die geistigen Traditionen und das kulturelle Erbe der Völker Mittel- und Osteuropas zu erhalten, . . . und um das verfügbare Wissen über diese Gebiete zu erweitern, die für die meisten Amerikaner *terra incognita* sind".

Damit sind die gemeinsame Aufgabe und die Zielsetzung der einzelnen Bände umschrieben, und als der Kreis der ersten Adressaten ist das amerikanische Publikum bezeichnet. Für die Gestaltung und den Inhalt der Bände ergeben sich daraus Konsequenzen, die ein europäischer Leser bei ihrer Beurteilung zu berücksichtigen hat. So wird er keine eingehende Darstellung der komplizierten, dem Fernstehenden schwer zugänglichen Strukturen, der Geschichte und der Mentalität der Völkervielfalt Ost-Mitteleuropas erwarten dürfen. Er wird zwar den Verzicht der Herausgeber auf eine Behandlung der drei baltischen Staaten bedauern, ihm aber im Hinblick auf die außerordentliche Schwierigkeit der Materialbeschaffung Verständnis entgegenbringen. Das gleichfalls mit dem „Mangel an Personal und Unterlagen" begründete Fehlen eines Bandes über die „Deutsche Demokratische Republik" erscheint aber kaum gerechtfertigt zu sein. Mitteldeutschland nimmt nicht nur einen immer wichtigeren Platz innerhalb des wirtschaftlichen, politisch-militärischen und strategischen Aufbaus des Ostblocks ein. Wir besitzen darüber auch mit das beste und aufschlußreichste Material, dessen Verarbeitung gleichzeitig wertvolle Rückschlüsse auf die übrigen Volksdemokratien und die sowjetische Politik ermöglicht hätte. Man hätte es aus diesem Grunde gerne gesehen, wenn auch und gerade dem amerikanischen Publikum ein entsprechender Band über die DDR vorgelegt worden wäre. Hier wirkt sich bedauerlicherweise die Tatsache aus, daß in den vielfältigen, von dem National Committee for a Free Europe geförderten Unternehmungen das deutsche Problem zumeist ausgeklammert, jedenfalls nie in seiner Bedeutung für die Zukunft Gesamteuropas gewürdigt worden ist.

Trotz dieses Einwandes bleibt es ein großes Verdienst des Mid-European Studies Center, die undankbare und schwierige Aufgabe einer Bestandsaufnahme des „anderen Europa“ unternommen zu haben. Undankbar und schwierig darum, weil die Möglichkeit einer direkten Einsicht in die Hintergründe kommunistischer Politik fehlt und der Objektivität und Nachweisbarkeit der Darstellung durch die zurechtfrisierten Statistiken und die konsequente Beschönigung aller Fakten und Berichte von vornherein Schranken gesetzt sind.

Von den insgesamt sieben Bänden wurden für die Besprechung diejenigen vier ausgewählt, die am repräsentativsten erschienen: Jugoslawien (Hrsg. R. *Barnes*), Polen (Hrsg. Oscar *Halecki*), Tschechoslowakei (Hrsg. V. *Busek* und N. *Spulber)* und Ungarn (Hrsg. E. C. *Helmreich*). Es sind dies also nicht nur die vier wichtigsten Länder der Gruppe, sondern auch die in ihrer jeweiligen Eigenart profiliertesten: der Bogen spannt sich von dem „ketzerischen“ Jugoslawien, das sich trotz kommunistischer Grundhaltung vom politischen, wirtschaftlichen und ideologischen Vorbild der Sowjetunion gelöst hat, über die beiden nationalrevolutionären Staaten Polen und Ungarn bis zu dem wohl treuesten Anhänger Moskaus, der Tschechoslowakei (ČSR).

Der Aufbau der Bände ist im wesentlichen einheitlich gehalten. Alle umfassen etwa 18 bis 20, von verschiedenen Autoren verfaßte Kapitel, die allerdings in Gehalt und Zuverlässigkeit der Aussage von unterschiedlichem Wert sind. Einem allgemein sehr knapp gehaltenen historischen Ueberblick folgen Kapitel über die Außenbeziehungen, Land und Bevölkerung, eine Darstellung der Innenpolitik, des Regierungs- und Parteisystems, von Literatur und Kunst und schließlich, durchweg als Schwerpunkt, mehrere Kapitel über das Wirtschaftssystem (Nationaleinkommen, Landwirtschaft, Arbeit, Bergbau, Industrie, Verkehr, Sozialwesen, Handel usw.). Jeder Band enthält einige Karten (die man sich, beispielsweise im Ungarn- und ČSR-Band, genauer und besser ausgewählt wünschen könnte) sowie einen Anhang mit biographischen Daten führender Kommunisten und Regierungsmitglieder. Beim Polen- und ČSR-Band fügt sich außerdem noch ein Verzeichnis der wichtigsten internationalen Verträge und Abkommen an. Bibliographie und Register schließen die Bände ab.

Zeitlich endet bei allen die Darstellung Mitte 1956, von seltenen Ausnahmen (etwa dem Kapitel über die ungarische Revolution) abgesehen. Das ist, bei allem Verständnis für die verlagstechnischen Rücksichten, nur zu bedauern. Denn gerade zur Zeit des Redaktionsschlusses befand sich der gesamte Ostblock in Bewegung; der Umschwung in Polen und die Ereignisse in Ungarn bedeuten eine tiefgreifende Zäsur der bisherigen Entwicklung, die Bestehendes in Frage stellte und neue Perspektiven eröffnete. Ueber die Umwälzungen und personellen Veränderungen im Partei- und Regierungsapparat, die Gründung von Arbeiterräten und die Dezentralisierungsmaßnahmen in der Wirtschaft und andere seit 1956 eingetretene Veränderungen finden sich in keinem der Bände zureichende Angaben.

Mit ähnlichen Schwierigkeiten wird jedoch jedes derartige Unternehmen rechnen müssen, und sie können bei aller Umsicht nie ganz vermieden werden. Hingegen sind andere Mängel weniger verständlich, so die Vernachlässigung der französischen und der deutschsprachigen Literatur, die in den Vereinigten Staaten ohne jede Schwierigkeit beschafft werden kann. Dies ist zu bedauern, gerade

auch wenn dabei vorwiegend an amerikanische Leser gedacht wurde. Der Polen-Band hat beispielsweise in seine umfangreiche Bibliographie kaum ein wichtiges deutsches Werk aufgenommen. Bei der Erörterung der deutsch-polnischen Grenzkontroverse fehlen u. a. die Arbeiten von *Wagner* und *Rhode* über das Oder-Neiße-Problem und *Laeuens* „Polnische Tragödie". Interessanterweise vermißt man auch Elizabeth *Wiskemanns* umstrittenes Buch „Germany's Eastern Neighbours" im Polen-Band, während es in demjenigen über die ČSR aufgeführt wird. Gerade zu dieser heiklen Frage hätte man gerne eine etwas ausführlichere Stellungnahme gesehen. Der Herausgeber *Halecki* würdigt zwar die Tatsache, daß die gegenwärtige deutsch-polnische Grenze von den Westmächten als nicht endgültig angesehen wird. Er fügt aber gleich hinzu, diese Regelung, inzwischen durch das vom kommunistischen Polen und der DDR geschlossene Abkommen vom Juni 1950 bestätigt, werde von allen Polen als endgültig betrachtet („considered permanent by all Poles", S. 14). Auf diese Weise wird einer noch nicht abgeschlossenen Streitfrage vorgegriffen, ohne daß dem gegenteiligen (deutsch-westlichen) Standpunkt genügende Berücksichtigung zuteil wurde.

Bei aller Freiheit in der Gestaltung der einzelnen Bände wäre doch sicher eine größere Einheitlichkeit in der Auswahl und Behandlung der Themen für den Benutzer hilfreich gewesen. Anscheinend ließ sich dies nicht durchführen: in einem Bande (Ungarn) fehlt ein Kapitel über den Außenhandel, der Polen-Band enthält außer einem summarisch gefaßten geschichtlichen Ueberblick bis zur Gegenwart keine Behandlung der polnischen Außenbeziehungen; auf das materielle Recht in diesen kommunistischen Staaten wird nirgends eingegangen. Im Jugoslawien-Band verzichtete man auf eine Darstellung der Religionsgemeinschaften und der Nationalitäten. Wer jedoch nicht weiß, wie bedeutsam diese beiden Elemente im innenpolitischen Leben Jugoslawiens sind, wird *Titos* Nationalitätenpolitik, den Einfluß großserbischer zentralistischer Tendenzen und die Schwierigkeiten eines inneren Ausgleichs kaum verstehen. Solche Fehler sind vermeidbar, ebenso wie beispielsweise die Unvollständigkeit des polnischen Vertragsregisters, in dem neben anderen die Vereinbarungen über den „Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe" (Komekon) nicht aufgeführt sind und bedeutsame, bis in die jüngste Vergangenheit hinein wirkende polnisch-sowjetische Verträge über Grenzfragen und Umsiedlungsmaßnahmen fehlen. Hier hätte die Benutzung von Boris *Meissners* Sammlung „Das Ostpaktsystem" (Frankfurt—Berlin 1955) manche Lücke schließen können. Daß trotz Knappheit des Raumes und Schwierigkeit des Stoffes gute und zuverlässige Kapitel geschrieben werden konnten, beweisen beispielsweise diejenigen von *St. Kertesz* über die ungarische Außenpolitik und — in allen Bänden — die Arbeiten von N. *Spulber* über wirtschaftliche Probleme. Das Sammelwerk zeigt aber, wie viele Lücken in den Kenntnissen über das Ost-Mitteleuropa der Gegenwart bestehen, die ausgefüllt werden müssen, um zu einem vollständigen Bild dieser Länder und zu einem richtigen Verständnis ihrer Probleme hinzuführen.

Ein auffälliger Mangel, der wohl auf die politische Grundkonzeption der Herausgeber zurückzuführen ist, liegt in der Beschränkung auf die Darstellung rein nationaler Aspekte. Die Verflechtung der Ostblockstaaten, ihre Angleichung untereinander und ihre Abhängigkeit gegenüber der Sowjetunion — institutionalisiert in dem erwähnten Komekon und im Warschauer Pakt — wird nur

gelegentlich gestreift. (Das Komekon wird beispielsweise nur in einem der Sachregister — dem für die Tschechoslowakei — aufgeführt.) Damit blieb einer der weittragendsten und immer wichtiger werdenden Vorgänge innerhalb des kommunistischen Systems im wesentlichen unberücksichtigt. Nicht nur in Westeuropa vollzieht sich ein Integrationsprozeß, sondern auch im Ostblock. Freilich wird er dort auf einer anderen Basis und mit anderen Mitteln durchgeführt. Er bezieht alle Volksdemokratien in zunehmendem Maße mit ein und verändert allmählich ihre nationalstaatliche Struktur. Die vor wenigen Jahren in Angriff genommene „sozialistische Arbeitsteilung", die Schwerpunktverteilung und die hierfür gebildeten sogenannten Gemischten Kommissionen werden nicht ohne Einfluß auf die einzelnen Nationalwirtschaften bleiben. Das wiederum zieht politische und strategische Maßnahmen nach sich, denen alle Länder unterworfen sind und die deshalb ihre isolierte Behandlung als Anachronismus erscheinen lassen.

Das heißt nichts anderes, als daß im gegenwärtigen Zeitpunkt eine Darstellung auch der kommunistischen Länder Europas unter rein nationalem Gesichtswinkel unrichtige oder schiefe Perspektiven schafft. Wer ihre heutigen Verhältnisse verstehen will, muß sie ebenso in einem größeren als dem nationalen Rahmen sehen, der Gemeinsamkeiten der Strukturen, des Denkens und der Zielsetzungen mit umgreift. Dies ist um so wichtiger, als die Distanz, die der im Westen lebende Mensch von den Vorgängen im kommunistischen Herrschaftsbereich hat, mehr als nur eine räumlich-geographische ist. Sie bedeutet den Bruch eines bis zum Zweiten Weltkriege weitgehend einheitlichen Welt- und Menschenbildes und das Ende einer Kontinuität gemeinsamen geschichtlichen Erlebens. Mit der Ausdehnung des Sowjetsystems bis zur Elbe hat diese Gemeinsamkeit aufgehört zu existieren; sie ist Geschichte geworden, deren Ausstrahlungen aber heute noch in beiden Teilen Europas weiterwirken. So stellt schon der Begriff „Ost-Mitteleuropa" für das zwischen Rußland und Deutschland gelegene, heute weltpolitisch umstrittene Gebiet, wie Albert *Mirgeler* bemerkt (*Merkur,* Nr. 133, S. 285), einen historischen Atavismus dar. Er zeigt, wie sehr geographische Bezeichnungen durch politische Umwälzungen überholt und wie, ganz allgemein, dem Nationalen verhaftete Darstellungen und Interpretationen einseitig und kurz nach ihrem Erscheinen „historisch" werden können. Vermeiden läßt sich das nur, wenn geschichtliche Vorgänge und gegenwärtiges Geschehen in den vielschichtigen Wirkungszusammenhängen des nationalen und übernationalen Lebens erfaßt und gedeutet werden. Hierfür scheinen die einleitenden Sätze von Werner *Markert* aus dem Vorwort zu dem ausgezeichneten Osteuropa-Handbuch „Jugoslawien" (Köln—Graz 1954) richtungweisend zu sein: „Der Zusammenbruch Europas im Zweiten Weltkrieg hat eine Lage im Osten, vor allem im östlichen Mitteleuropa, entstehen lassen, die in Deutschland wie auch im Auslande zu kritischer Besinnung auf die Kräfte der Gegenwart, zur Ueberprüfung überkommener Geschichtsauffassungen und zu neuer Einsicht in das *Zusammenwirken* der umwälzenden Vorgänge unseres Zeitalters aufgefordert hat." Dieser sowohl wissenschaftlichen wie politischen Aufgabe müßte auch das Sammelwerk des Mid-European Studies Center dienen. Das kann es jedoch nur tun, wenn es die kritische Selbstbesinnung auf die Kräfte der Gegenwart nicht in nationaler Isolierung vollzieht, sondern im Blick auf die Zusammenhänge und Aufgaben, von denen die Wirklichkeit von morgen bestimmt wird.

Zu den deutsch-sowjetischen Vereinbarungen über Handel, Repatriierung und Konsularfragen

„Der Briefwechsel Bulganin-Adenauer und die deutsch-sowjetischen Verhandlungen über Handel, Repatriierung und Konsularfragen", Dokumentation in: *Internationales Recht und Diplomatie,* Heft 4, 1958, S. 430—521. Verlag Girardet & Co., Hamburg. Preis des Heftes: DM 9.—.

Am 5. Februar 1957 richtete der damalige sowjetische Ministerpräsident, Nikolaj A. *Bulganin,* ein Schreiben an Bundeskanzler *Adenauer,* in dem er unter Hinweis auf die im September 1955 in Moskau getroffenen Vereinbarungen über die Herstellung diplomatischer Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion die Aufnahme von Verhandlungen über eine Verbesserung der Handels- und Konsularbeziehungen zwischen beiden Ländern vorschlug. Der Bundeskanzler bezog in seiner Antwort vom 27. Februar 1957 auch die Frage der Repatriierung der in der Sowjetunion zurückgehaltenen Deutschen in den zur Erörterung stehenden Themenkreis ein. Daraus entwickelte sich ein Brief- und Notenwechsel, der zur Aufnahme von deutsch-sowjetischen Verhandlungen in Moskau am 23. Juli 1957 führte. Diese Verhandlungen, die deutscherseits von Botschafter Rolf *Lahr,* sowjetischerseits vom Stellvertretenden Außenminister Wladimir S. *Semjonow* und vom Stellvertretenden Außenhandelsminister Pjotr N. *Kumykin* geleitet wurden, führten am 8. April 1958 zu einem Uebereinkommen über den Abschluß von drei Verträgen und einem Protokoll über die Handels- und Konsularbeziehungen sowie zu einer in beiderseitigen Erklärungen festgelegten Vereinbarung über die Repatriierung. Die Verträge wurden am 25. April 1958 in Bonn von Bundesaußenminister *von Brentano* und vom sowjetischen Ersten Stellvertretenden Ministerpräsidenten Anastas I. *Mikojan* unterzeichnet.

Eine umfassende Sammlung von Dokumenten zu diesen langwierigen und schwierigen Verhandlungen wird nun in der Zeitschrift *Internationales Recht und Diplomatie* vorgelegt, wobei nahezu alle Texte in deutscher und russischer Fassung wiedergegeben sind. In einem Falle — dem Brief Bulganins an den Bundeskanzler vom 5. Februar 1957 — sind von der deutschen Uebersetzung sogar zwei Versionen, die amtliche deutsche und die von TASS verbreitete sowjetische, wiedergegeben. Im einzelnen enthält die Sammlung folgende Texte:

den Briefwechsel zwischen Bulganin und Adenauer zwischen dem 5. Februar und dem 13. April 1957;

den deutsch-sowjetischen Notenwechsel zwischen dem 16. April und dem 6. Juli 1957;

Kommuniqués, Erklärungen, Brief- und Notenwechsel während der Verhandlungen (23. Juli 1957 bis 8. April 1958);

den Wortlaut der am 25. April 1958 in Bonn unterzeichneten Abkommen;

Stellungnahmen des Auswärtigen Amtes sowie Schlußkommuniqué vom 28. April 1958.

W. B.

Die nächste Runde der Ost-West-Verhandlungen

Der Ost-West-Konflikt ist aus dem deklaratorischen Stadium in eine Phase echter Verhandlungen übergegangen, in der die unmittelbaren Interessen der Mächte deutlicher als bisher zum Vorschein kommen und die Prinzipien von der Taktik in den Hintergrund gedrängt werden. Wer sich über die Probleme, die für die nächsten Wochen auf der Tagesordnung der Genfer Außenministerkonferenz stehen, ein eigenes Urteil bilden möchte, muß viel Zeit und Mühe aufwenden, um in die Einzelheiten der Verhandlungsmaterie einzudringen und den Kern der Meinungsverschiedenheiten zu erfassen, die nicht nur zwischen den Westmächten und der Sowjetunion, sondern auch innerhalb des westlichen Lagers bestehen.

Eine unerläßliche Voraussetzung für das Verständnis der Lage ist es, die langfristigen weltpolitischen Perspektiven zu beachten, die sich für die Zeit nach 1960 aus dem Prozeß der Umrüstung ergeben. Der Aufsatz von Albert *Wohlstetter* über das prekäre Gleichgewicht des Schreckens zerstört den Mythos der automatischen Abschreckung, der während des vergangenen Jahrzehnts für die Politik der Westmächte eine psychologisch entscheidende und wahrscheinlich sehr schädliche Rolle gespielt hat. Als wissenschaftlicher Mitarbeiter der RAND Corporation, einer vorwiegend für die amerikanische Luftwaffe arbeitenden Forschungsstätte, verfügt der Verfasser des Aufsatzes, den wir mit freundlicher Genehmigung des Council on Foreign Relations aus *Foreign Affairs* übernehmen, über die besten Informationen und Hilfsmittel, die es heute zur Beurteilung dieser Frage gibt. Die beiden nächsten Aufsätze von Fritz *Erler* und Wilhelm *Grewe* sind den Fragen der europäischen Sicherheit und der Wiedervereinigung Deutschlands gewidmet. *Erler* verwertet die Eindrücke seiner Gespräche mit *Chruschtschow* und *Tito*. Der deutsche Botschafter in Washington, Prof. *Grewe*, schöpft aus der unmittelbaren Erfahrung der Verhandlungen über den deutschen Friedensvertrag. In der nächsten Folge werden zwei Beiträge von Frido *von Senger* und Pierre *Gallois* die besonderen militärischen Probleme der europäischen Sicherheit im Rahmen der globalen Umrüstung behandeln, die in den politischen Beiträgen dieser Folge nur am Rande berührt werden können.

Die Dokumentation dieser Folge enthält im Anschluß an die bisherigen vom Europa-Archiv veröffentlichten Texte und Dokumente zur deutschen Frage und zur europäischen Sicherheit die wichtigsten Texte aus der Zeit von Mitte März bis Mitte April 1959, deren Kenntnis uns zum Verständnis der Probleme der bevorstehenden Konferenzen wichtig erscheint.

Wir hoffen, daß diese Beiträge und Dokumente ein Gesamtbild der Chancen und Risiken der Ost-West-Verhandlungen in der nächsten Runde bieten werden.

Co.

Das prekäre Gleichgewicht des Schreckens*

Von Albert Wohlstetter

Der erste Schock, der durch den sowjetischen „Sputnik" hervorgerufen wurde, ist fast verebbt. Die Flut von Stellungnahmen, Untersuchungen und improvisierten Antworten ist vorübergegangen und hat nur geringfügige Nachwirkungen hinterlassen: ein leichtes Ansteigen der Produktion von Bombern und ballistischen Raketen und damit eine geringe Erhöhung der Verteidigungsausgaben im laufenden Rechnungsjahr; merkliche Begeisterung für die Weltraumfahrt; und ein gewisses Aufleben des Interesses an den Lehrplänen der höheren Schulen in Mathematik und Physik. Die westliche Verteidigungspolitik ist fast wieder zu der Aktivität und den Prioritäten zurückgekehrt, die den vor dem „Sputnik" gegebenen Voraussetzungen angemessen waren.

Eine der wichtigsten dieser Voraussetzungen — nämlich daß ein allgemeiner thermonuklearer Krieg äußerst unwahrscheinlich sei — wird sowohl von den meisten Kritikern unserer Verteidigungspolitik als auch von ihren Befürwortern vertreten. Wegen seiner grundsätzlichen Rolle in der westlichen Verteidigungsstrategie möchte ich die Stabilität des thermonuklearen Gleichgewichts untersuchen, das, wie allgemein angenommen wird, eine Aggression vernunftwidrig oder sogar wahnwitzig erscheinen läßt. Tatsächlich glaube ich, daß das Gleichgewicht nicht stabil ist, und diese Tatsache hat bedenkliche Folgen für die Politik. Im kommenden Jahrzehnt ist eine Abschreckung weder sicher noch unmöglich, sondern sie kann nur das Ergebnis unverminderter, kluger Bemühungen und schwerer, verantwortungsbewußter Entscheidungen sein. Als einen der wichtigsten Aspekte, der gleichermaßen für die Verteidigungs- und die Außenpolitik von Bedeutung ist, werde ich die besonders kategorischen Bedingungen für die Abschreckung behandeln, welche die nahe am Feind stationierten Streitkräfte betreffen, gleichgültig ob sie amerikanische Truppen oder solche unserer Verbündeten sind, ob sie nationalem oder gemeinsamem Oberbefehl unterstehen. Außerdem werde ich Ausführungen über die Unzulänglichkeit und auch über die Notwendigkeit der Abschreckung, über das Problem des unbeabsichtigten Kriegsausbruchs und über die Abrüstung machen[1].

DAS ANGEBLICHE AUTOMATISCHE GLEICHGEWICHT

Ich betone, daß die Anforderungen der Abschreckung hart sind. Wir haben so viel über das atomare „Patt" und über die daraus resultierende Verminderung

*) Dieser Beitrag ist eine Uebersetzung des unter dem Titel „The Delicate Balance of Terror" im Januar 1959 in No. 2, Vol. 37 der Zeitschrift *Foreign Affairs* erschienenen Aufsatzes des Verfassers. Der Abdruck erfolgt mit freundlicher Genehmigung des Council on Foreign Relations, New York.

1) Ich möchte C. J. *Hitch*, M. W. *Hoag*, W. W. *Kaufman*, A. W. *Marshall*, H. S. *Rowen* und W. W. *Taylor* für Hinweise bei der Vorbereitung dieses Artikels danken.

der Kriegsgefahr gehört, daß sich das für den Leser fast als Uebertreibung anhören mag. Ergibt sich Abschreckung schon notwendigerweise daraus, daß beide Seiten auf nuklearem Gebiet gleich stark gerüstet sind, und ist ein unbegrenzter Krieg schon nahezu überholt? Ist gegenseitige Ausrottung das einzig mögliche Ergebnis eines allgemeinen Krieges? Diese Annahme, die häufig durch Hinweise auf *Oppenheimers* Gleichnis von den zwei Skorpionen in einer Flasche Ausdruck findet, ist wahrscheinlich die vorherrschende. Sie wird von einer bedeutenden Gruppe verschiedenster Leute geteilt — in England von Sir Winston *Churchill*, P. M. S. *Blackett*, Sir John *Slessor*, Admiral *Buzzard* und vielen anderen; in Frankreich von Persönlichkeiten wie Raymond *Aron*, General *Gallois* und General *Gazin;* in den Vereinigten Staaten von maßgebenden Köpfen beider Parteien und von fast allen Autoren über militärische und auswärtige Angelegenheiten, von Henry *Kissinger* ebenso wie von seinem Kritiker, James E. *King* jr., und von George *Kennan* ebenso wie von Dean *Acheson*. *Kennan* nennt die amerikanische Besorgnis vor einem Ueberraschungsangriff rundweg eine fixe Idee[2]; und viele haben ihre Konsequenzen aus diesem Gleichgewicht gezogen, wie beispielsweise *Blackett*, der sagt: „Wenn es wirklich wahr ist, wie die gängige Meinung behauptet, daß die strategische Luftmacht einen weltweiten Krieg hinfällig gemacht hat, dann ist es für den Westen ein dringendes Problem, festzustellen, mit welchem Minimum an Aufwand dieser Zustand zu erhalten ist[3]." Wenn der Friede fest auf gegenseitige Abschreckung gegründet wäre und die gegenseitige Abschreckung auf gleich starke nukleare Kapazität, dann wäre das „ein melancholisches Paradoxon", wie *Churchill* es ausgedrückt hat, aber nichtsdestoweniger sehr bequem.

Abschreckung funktioniert jedoch nicht automatisch. Sie ist zwar erreichbar, aber sie wird im kommenden Jahrzehnt viel schwerer zu erreichen sein, als im allgemeinen angenommen wird. Eines der beunruhigendsten Merkmale der herrschenden Meinung ist die Unterschätzung dieser Schwierigkeit. Sie beruht zum Teil auf der Mißdeutung des technologischen Wettlaufs als reines Problem des Aufstellens ebenbürtiger Streitkräfte, zum Teil auf einer wunschbestimmten Analyse der sowjetischen Fähigkeit, den ersten Schlag zu führen.

Seit dem Start des „Sputnik" haben die Vereinigten Staaten sich häufig bemüht, der Welt (d. h. dem Feind, aber mehr noch sich selbst und ihren Verbündeten) zu versichern, daß sie der sowjetischen Technologie, insbesondere derjenigen für Angriffswaffen, Gleichwertiges oder Besseres entgegenstellen werden. Wir haben beispielsweise die Bauprogramme für Bomber und ballistische Raketen, besonders für ballistische Mittelstreckenraketen, beschleunigt. Das Problem wurde unter dem Gesichtspunkt mehr oder bessere Bomber — oder Raketen; oder Sputniks; oder Ingenieure — gesehen. Das lief darauf hinaus, daß die Abschreckung mit dem Einholen oder Ueberflügeln des Gegners hinsichtlich der Kapazität für den ersten Schlag durcheinandergebracht wurde. Das Schritthalten in der Waffenproduktion ist jedoch nicht das Wesentliche des technologischen Wettlaufs. Nicht weil, wie häufig behauptet wird, einige wenige Bomben des Verteidigers genüg-

[2]) George F. *Kennan*, „A Chance to Withdraw Our Troops in Europe" in: *Harper's Magazine*, Februar 1958, S. 41.

[3]) P. M. S. *Blackett*, „Atomic Weapons and East-West Relations", New York: Cambridge University Press 1956, S. 32.

ten, um eine Aggression erfolglos zu machen, sondern weil selbst viele Bomben dafür möglicherweise nicht genügen. Eine einzige veraltete A-Bombe, die von einem ebenso veralteten Bomber abgeworfen wird, könnte viele Ueberschall-Düsenflugzeuge und ballistische Raketen zerstören. Einen Angriff abschrecken heißt, trotz des Angriffs zurückschlagen zu können. Es heißt mit anderen Worten, den zweiten Schlag führen zu können. In den letzten ein oder zwei Jahren hat sich ein zunehmendes Verständnis für die Wichtigkeit einer Unterscheidung zwischen der Kapazität für den ersten Schlag und der für den zweiten Schlag gezeigt, aber wenig oder gar kein Verständnis für die Konsequenzen aus dieser Unterscheidung für die Theorie vom Gleichgewicht des Schreckens.

Soweit die Veröffentlichungen dazu nicht einfach die sowjetische Kapazität für den ersten Schlag und dessen Vorteile unterbewertet haben, haben sie im allgemeinen doch dem Gebrauch, den die Sowjets von den ihnen zugeschriebenen Fähigkeiten machen würden, künstliche Grenzen gesetzt. Sie nehmen beispielsweise an, daß der Feind in Massen mit Bombern, die über Kanada aufgetankt werden, über die Arktis angreifen und unsere vorgeschobene Radarwarnlinie durchbrechen wird, wodurch wir hinreichend gewarnt wären.

Aeußerst zuversichtlich wird manchmal angenommen, daß solchen Angriffen tagelange sichtbare Vorbereitungen zur Verschiebung von Bodentruppen vorausgehen werden. Solche Annahmen unterstellen, daß die Sowjetführer sich reichlich ungeschickt oder, besser gesagt, uns zu Gefallen verhalten werden. So angenehm es für uns auch wäre, die Sowjets auf diese Alternativen zu beschränken, sie würden in der Reihe der Präferenzen jedes vernünftigen Russen, der einen Krieg plant, immer ganz unten rangieren.

DAS QUANTITATIVE PROBLEM UND DIE UNGEWISSHEITEN

Wenn man sich mit der sowjetischen Strategie beschäftigt, ist es wichtig, die sowjetischen Vorteile stärker ins Auge zu fassen als die westlichen und die Strategie beider Seiten quantitativ zu betrachten. Die Wirksamkeit unserer eigenen Entscheidungen wird von einem äußerst komplexen Ineinanderwirken der Quantitäten der Rüstung in der sowjetischen und in der westlichen Planung abhängen. Leider sind sowohl die veröffentlichten wie die geheimen Informationen über diese Angelegenheiten unsicher. Infolgedessen haben sich maßgebliche Leute in der Bewertung der Aussichten der Abschreckung in gefährlicher Weise irreleiten lassen. Westliche Journalisten haben die Schwierigkeiten eines sowjetischen Ueberraschungsangriffs mit thermonuklearen Waffen erheblich überbewertet, dagegen aber die Komplexität des westlichen Problems der Vergeltung weit unterschätzt. Ein kluger Kommentator, Richard *Rovere*, hat kürzlich der allgemeinen Ansicht Ausdruck gegeben: „Wenn die Russen 10 000 Sprengköpfe und für jeden eine Rakete hätten, und wir besäßen nur 10 Wasserstoffbomben und 10 veraltete Bomber, . . . dann wäre eine Aggression immer noch eine Torheit, die nur einem verrückten Abenteurer gefallen könnte." Roveres Beispiel klingt plausibel, weil es stillschweigend unterstellt, daß die Wasserstoffbomben des Verteidigers mit Sicherheit auf den Aggressor abgeworfen werden; dann allerdings erscheint die Zerstörung, welche die zehn Bomben anrichten würden, fürchterlich genug für die Abschreckung, und jede Bombe mehr wäre einfach

Verschwendung. Das ist die Grundlage für die landläufige Auffassung. Das Beispiel wirft aber Fragen auf, selbst wenn man annimmt, daß die zehn Bomben ins Ziel kämen. Zum Beispiel könnten die Ziele, gegen die sich die Vergeltung richtet, geschützt sein, und eine relativ bescheidene Zivilverteidigung könnte die den angegriffenen Städten durch die zehn abgeworfenen Bomben zugefügten Schäden in erträglichen Grenzen halten. Aber der wesentlichste Punkt ist der, daß die Bomben keine große Aussicht haben würden, überhaupt ihr Ziel zu erreichen. Selbst wenn die Bomber auf zehn Stützpunkte verteilt und durch so widerstandsfähige Unterstände geschützt wären, daß sie überall außerhalb des Bombenkraters — sogar mitten im unmittelbaren Strahlungsbereich — noch aufsteigen könnten, so wäre doch die Chance, daß einer von ihnen den gewaltigen, auf ihn gerichteten Angriff übersteht, etwa eins zu einer Million. (Diese Schätzung berücksichtigt selbst die Unzuverlässigkeit und Ungenauigkeit von Raketen.) Und die Zerstörung, die jene kleine Minderheit von Bombern anrichten könnte, die im Augenblick des Angriffs in der Luft wäre, mit Bomben beladen und bereit, den Durchbruch durch ein feuerbereites Luftabwehrsystem anzutreten, wäre, wenn nicht gleich Null, so doch sehr gering im Vergleich mit den Zerstörungen, die Rußland in der Vergangenheit ertragen hat. Aber für *Rovere*, wie für viele andere Autoren, die über diese Frage geschrieben haben, ist zahlenmäßige Ueberlegenheit überhaupt nicht wichtig.

Für Joseph *Alsop* hingegen ist sie wichtig, aber er vermutet die Ueberlegenheit auf unserer Seite. Alsop verkündete vor kurzem als einen der vier Lehrsätze des nuklearen Krieges: „Das Problem des Aggressors ist unvorstellbar schwierig; und der Aggressor benötigt eine überwältigende Ueberlegenheit an Schlagkraft[4].“ Es gibt, so glaubt er, nicht weniger als 400 Stützpunkte der strategischen Luftstreitkräfte (SAC) allein in den NATO-Staaten, und dazu noch viele in anderen Ländern, die alle innerhalb einer sehr kurzen Zeitspanne angegriffen werden müßten. Die „Tausende von koordinierten Bomberstarts und/oder Raketenabschüssen“, so folgert er, sind nicht möglich. Alsops Argument stützt sich auf Zahlen und hat immerhin das Verdienst, zu zeigen, daß zumindest die relativen Zahlen wichtig sind. Aber die Zahlen, die er verwendet, entsprechen keineswegs den Tatsachen. Er überschätzt die Anzahl solcher Stützpunkte um mehr als das Zehnfache[5], und in jedem Fall bedeutet der Abschuß von Raketen in der Größenordnung von tausend oder mehr einen Aufwand, der im Rahmen der Verteidigungsbudgets der Großmächte keinesfalls unverhältnismäßig hoch ist. Ob Tausende von Raketen benötigt werden oder nicht, hängt von der Zerstörungskraft und Zielsicherheit der feindlichen Raketen ab, und es wäre ein großer Fehler von uns, in dieser Hinsicht allzu zuversichtlich zu sein.

Der erste Schritt zur Zerstreuung des nahezu weltweiten Optimismus über die Stabilität der Abschreckung wäre vielleicht, die Schwierigkeiten anzuerkennen, die einer Analyse der Ungewißheiten und der Wechselwirkungen zwischen unseren eigenen weitgespannten Möglichkeiten und den für die Sowjets offenen Gegenzügen im Wege stehen. Auf unserer Seite müssen wir eine enorme Vielfalt

[4]) Joseph *Alsop*, „The New Balance of Power“ in: *Encounter*, Mai 1958, S. 4. Es muß bemerkt werden, daß seit der Niederschrift dieses Aufsatzes Mr. Alsops Ansichten sich geändert haben.

[5]) *The New York Times*, 6. September 1958, S. 2.

von strategischen Waffen, aus denen sich unsere Streitmacht zusammensetzen könnte, und für jede von ihnen wieder mehrere Alternativen für die Stationierung und Operation in Erwägung ziehen. Hierbei ist zu entscheiden, ob ein Waffensystem unter den realistischen Bedingungen eines Krieges tatsächlich wirksam sein wird. Die Alternativen schließen neben den Bombern B-47E und B-52, mit denen die strategische Luftwaffe der Vereinigten Staaten gegenwärtig ausgerüstet ist, folgende Typen ein: die B-52G (eine Weiterentwicklung der B-52 mit größerem Aktionsradius); den Bomber Mach 2 B-58A und eine weitere Verbesserung davon; den Bomber Mach 3 B-70; einen atomangetriebenen Bomber, der möglicherweise weitreichende Luft-Boden-Raketen tragen kann; den „Dynasoar", eine bemannte Gleitrakete; die mit flüssigem Brennstoff angetriebenen ballistischen Mittelstreckenraketen „Thor" und „Jupiter"; die interkontinentale Flugrakete „Snark"; die interkontinentalen ballistischen Raketen „Atlas" und „Titan"; die Raketen „Polaris" und „Atlantis", die von Unterseebooten abgeschossen werden; den „Minuteman", eine mit festem Treibstoff angetriebene mögliche Weiterentwicklung von „Thor" und „Titan"; vielleicht unbemannte Bomber-Satelliten und viele andere Waffen, die noch nicht einmal in der Vorstellung von irgend jemand existieren, sowie einige, die gerade dieses Stadium erreicht haben.

Die Schwierigkeit, in einem kurzen Artikel die beste Zusammenstellung von Waffen für die fernere Zukunft nach 1960, ihre Infrastruktur, ihre Eignung zur Stabilisierung oder zur Störung des Gleichgewichts zwischen den großen Mächten und ihre Auswirkungen auf die Allianz zu beschreiben, liegt nicht etwa im Platzmangel oder in den Geheimhaltungsbestimmungen. Die Schwierigkeit liegt vielmehr in einigen sehr grundsätzlichen Unsicherheiten. Diese Dinge sind maßlos ungewiß; wir reden von Waffen und Flugkörpern, die wir noch lange nicht haben, und selbst wenn deren genaue Leistungsdaten, welche die Herstellerfirmen derzeit erhoffen und zu erreichen behaupten, allgemein bekannt wären, täten wir gut daran, sie zu bezweifeln.

Kürzlich haben einige meiner Kollegen den Friedhof früherer Hoffnungen auf verschiedene Raketen und Flugzeuge durchforscht; hinsichtlich des Zeitpunkts ihrer Lieferung an die Truppe, ihrer Kosten und ihrer Leistungen. Solche Hoffnungen werden in den seltensten Fällen später nachgeprüft oder erörtert: de mortuis nil nisi bonum. Die Fehlkalkulationen waren erheblich und gingen fast ausschließlich in eine Richtung. Und je weniger wir wußten, desto hoffnungsvoller waren wir. Dementsprechend waren die Illusionen auf dem Gebiet der Raketen am größten. So erhöhten sich beispielsweise die Kosten für einen bestimmten Raketentyp auf mehr als das Fünfzigfache — von im Jahre 1949 geschätzten 35 000 Dollar auf etwa 2 Millionen Dollar im Jahre 1957. Diese Ungewißheit ist gefährlich. Einige, aber nicht alle in der Planung befindliche Waffensysteme können ausgewählt werden, und das Problem der Auswahl ist im wesentlichen ein quantitatives. Wenn die Komplexität dieses Problems in breiteren Kreisen begriffen würde, müßte sie das orakelhafte Vertrauen der Autoren, die über die Abschreckung schreiben, erschüttern.

Einiges von dieser Komplexität kann aufgezeigt werden, indem man auf die aufeinanderfolgenden Hindernisse hinweist, die jedes Waffensystem zu über-

winden hat, das ein Potential für den zweiten Schlag — das heißt für den Gegenschlag — bilden soll. Solche Abschreckungssysteme müssen a) in Friedenszeiten stabil und „narrensicher" sein und im Rahmen der tragbaren Kosten bleiben (neben Nachschub- und Betriebskosten treten hier beispielsweise die Probleme des falschen Alarms und der Unfälle auf). Sie müssen außerdem in der Lage sein, b) feindliche Angriffe zu überdauern, c) den Entschluß zur Vergeltung zu fassen und zu übermitteln, d) das feindliche Gebiet zu erreichen und dann noch genügend Brennstoff zu haben, um ihre Aufgabe erfüllen zu können, e) die feindliche aktive Luftverteidigung, d. h. Jäger und Luftabwehrraketen, zu überwinden, f) das Ziel zu zerstören trotz jeder möglichen „passiven" Zivilverteidigungsmaßnahme — Dezentralisierung oder Schutzanlagen oder Verlagerung des Zieles selbst.

Innerhalb gewisser Grenzen hat der Feind die Wahl, seine Angriffs- und Abwehrkräfte so einzusetzen, daß er die Schwächen eines jeden unserer Systeme ausnutzen kann. Er wird auch — ebenfalls in Grenzen — im kommenden Jahrzehnt die Zusammensetzung seiner Streitkräfte so wählen können, daß er den verschiedenen Systemen, für die wir uns entscheiden könnten, das Leben so schwer wie möglich macht. Es wäre absolut irrig, anzunehmen, daß wir die gleiche Bewegungsfreiheit hätten oder daß die von mir beschriebenen Ungewißheiten einen totalitären Angreifer ebenso stark belasten würden wie die angegriffene Partei. Ein totalitärer Staat kann die Schlagkraft und die Gruppierung seiner Kräfte viel besser geheimhalten als eine westliche Demokratie. Und der Angreifer hat, neben den anderen erheblichen Vorteilen des ersten Schlages, die Möglichkeit, ständig unsere Leistungsfähigkeit an jedem einzelnen der sechs Hindernisse abzuwägen und Zeit und Umstände des Angriffs so zu wählen, daß seine Ungewißheiten vermindert werden. Es ist wichtig, seine Ungewißheiten nicht mit den unseren zu verwechseln. Merkwürdigerweise haben einige militärische Kommentatoren diese Unterscheidung nicht getroffen und ihre Gewißheit hinsichtlich der Abschreckung einfach auf die Tatsache gestützt, daß Ungewißheiten existieren.

Nicht nur die Journalisten verbreiten unangebrachten Optimismus, sondern auch die tiefer analysierenden Schriften der Fachleute. Die vor kurzem erschienenen Veröffentlichungen von General *Gallois*[6] entsprechen ziemlich genau der unrichtigen zahlenmäßigen Argumentation von *Alsop*, nach der ein Ueberraschungsangriff unvorstellbar schwierig sei; mit dem Unterschied, daß *Gallois'* „einfaches Rechenexempel" — um seine eigenen Worte zu gebrauchen — sich in erster Linie auf gleichermaßen unklare wie extrem optimistische Annahmen hinsichtlich der Widerstandsfähigkeit von weit gestreuten Abschußbasen gegenüber einem Angriff aus relativ geringer Entfernung stützt[7]. Das vor einiger Zeit veröffentlichte Buch von *Blackett* „Atomic Weapons and East-West Relations" verdeutlicht die Zufälligkeiten, denen sich selbst ein äußerst fähiger Analytiker gegenübersieht, wenn er sich an die bruchstückhaften Informationen halten muß, die der Oeffentlichkeit zugänglich sind. Blackett, ein mit dem Nobelpreis aus-

[6]) General Pierre M. *Gallois*, „A French General Analyzes Nuclear Age Strategy" in: *Réalités* (engl. Ausgabe), November 1958, S. 19; „Nuclear Aggression and National Suicide" in: *The Reporter*, 18. September 1958, S. 23.

[7]) Siehe Anmerkung 9.

gezeichneter Physiker mit Kriegserfahrung in der militärischen Forschung, hat die der Oeffentlichkeit zugänglichen Informationen glänzend ausgewertet, als er im Jahre 1956 über die Waffen für einen unbegrenzten Krieg schrieb. Aber ein Großteil seiner Analyse ging von der Voraussetzung aus, daß man keine H-Bombe herstellen könne, die klein genug wäre, um mit interkontinentalen Raketen befördert zu werden. Jetzt hingegen ist weithin bekannt, daß interkontinentale ballistische Raketen Wasserstoff-Sprengköpfe tragen können, und diese Tatsache, die 1956 noch geheim war, entwertet Blacketts Berechnungen und — wie man wohl feststellen darf — vieles von seinem Optimismus bezüglich der Stabilität des Gleichgewichts des Schreckens. Ueberhaupt ist eines der schwersten Hindernisse für jede vernünftige Beurteilung von größerer Tragweite bei diesen hochpolitischen Angelegenheiten die Tatsache, daß wesentliche Elemente des Problems geheimgehalten werden m ü s s e n. Trotzdem können einige der wesentlichsten Folgerungen für das Problem der Abschreckung im nächsten Jahrzehnt mit ziemlicher Sicherheit gezogen werden, und zwar auf Grund von öffentlich zugänglichen Informationen.

DAS PREKÄRE GLEICHGEWICHT DES SCHRECKENS

Die wichtigste Folgerung ist, daß wir mit einem starken Anwachsen der Angriffswucht, die von den Sowjets fast ohne Warnung eingesetzt werden kann, und mit der Verstärkung der russischen Kapazität für einen gänzlich überraschenden Angriff rechnen müssen. Folglich wird die Abschreckung, wenn auch nicht unmöglich, so doch sehr schwer zu erreichen sein, und es mag sein, daß wir in kritischen Augenblicken im kommenden Jahrzehnt nicht genügend Macht besitzen, um einen Angriff abzuschrecken. Ob wir sie besitzen werden oder nicht, wird von einigen schwierigen strategischen Entscheidungen über die zukünftige Zusammensetzung der Abschreckungskräfte sowie über ihre Stationierung, ihren Einsatz und ihren Schutz abhängen.

Bemannte Bomber werden auch zu Anfang des kommenden Jahrzehnts den überwiegenden Teil unserer Vergeltungsstreitmacht ausmachen. Kein bekanntes Mittel wird jedoch zu ihrem Schutz ausreichen — weder beispielsweise die bloße Verstärkung des Warnsystems (die durch die wachsende sowjetische Kapazität für einen Ueberraschungsangriff ausgeglichen würde) noch Streuung oder Schutzanlagen oder ihre Beweglichkeit an sich, noch die bloße Bereitstellung von Abfangjägern und Abwehrraketen im Bereich von SAC-Stützpunkten. Außerordentlich übertriebene Erwartungen sind auf die Alarmflüge gesetzt worden — eine extreme Form der Verteidigung durch Beweglichkeit. Die Vorstellung, daß ein Drittel der SAC-Bomber sich zu jeder Zeit in der Luft befinde und kampfbereit sei, ist ziemlich weit verbreitet[8]. Dieser Glaube wird von öffentlich zugänglichen Berichten widerlegt. Wie aus den Hearings des *Symington*-Ausschusses von 1956 hervorgeht, waren unsere Bomber durchschnittlich 31 Stunden im Monat in der Luft, das sind ungefähr 4 vH der durchschnittlich 732 Stunden eines Monats.

[8]) Siehe z. B. „NATO", A Critical Appraisal", Bericht von Gardner *Patterson* und Edgar S. *Furniss* jr. über die Princeton University Conference on NATO, Princeton, Juni 1957, S. 32: „Die Annahme, daß ein Drittel der Vergeltungsstreitmacht der Strategischen Luftstreitkräfte der Vereinigten Staaten ständig in der Luft sei, wurde von den meisten Teilnehmern für begründet gehalten, obwohl niemand behauptete, es genau zu wissen."

Ein Sprecher der Luftwaffe gab der Hoffnung Ausdruck, daß in einigen Jahren bei einer Zunahme des einsatzfähigen fliegenden Personals je Flugzeug die Bomber 45 Flugstunden im Monat erreichen würden — das sind 6 vH. In diesen 4 bis 6 vH sind auch die Bomber enthalten, die nicht voll aufgetankt sind und keine Bomben an Bord haben. Dieser Prozentsatz stellt zudem nur einen Durchschnittswert dar, der Abweichungen nach unten und nach oben zuläßt. Eine gewisse Zunahme der Zahl der ständig in der Luft befindlichen Bomber kann erwartet werden. Doch wäre bei den derzeitigen Bombertypen, die mehr für Geschwindigkeit und Aktionsradius als für Dauerflugleistung konstruiert wurden, eine ständige Luftpatrouille eines Drittels der vorhandenen Maschinen außerordentlich kostspielig.

Andererseits wäre es unklug, von den neuen Waffensystemen, die in der Mitte des kommenden Jahrzehnts einen beachtlichen Teil der amerikanischen Streitkräfte ausmachen werden, Wunder zu erwarten. Es gibt über „Thor", „Atlas" und „Titan" hinaus eine Reihe vielversprechender Projekte. Die mit festem Treibstoff angetriebenen Raketen „Minuteman" und „Polaris" versprechen, besonders bedeutsame Bestandteile der Abschreckungsstreitmacht zu werden. Heute werden sie angepriesen, als seien sie geeignet, das Abschreckungsproblem leicht zu lösen, ja, seine Lösung zu garantieren. Aber von keinem der neuen Flugkörper kann man das erwarten. Für die komplexe Aufgabe der Abschreckung haben sie alle ihre Grenzen. Die konstant übertriebenen Behauptungen über die Leistungsfähigkeit jedes neuen Waffensystems sollten uns des Geredes über den „entscheidenden technologischen Durchbruch" überdrüssig machen. Noch vor kurzer Zeit hielt man die ballistische Rakete für auf dem Boden so gut wie unverwundbar. Jetzt sieht man immer mehr ein, daß es von einer keineswegs einfachen Auswahl ihrer Schutzanlagen abhängt, ob sie einen Angriff übersteht.

Es ist schwer, mit einiger Zuverlässigkeit über Mitte und Ende des kommenden Jahrzehnts zu sprechen. Eine systematische Studie über die optimale oder wenigstens eine gute Abschreckungsstreitmacht, die alle wesentlichen, mit der Auswahl zusammenhängenden Faktoren in Erwägung zieht und in angemessener Weise die Ungewißheiten berücksichtigt, wäre eine kaum lösbare Aufgabe. Statt dessen werde ich kurz darlegen, warum keines der vielen zur Verfügung stehenden oder projektierten Systeme den anderen klar überlegen ist. Meine Untersuchungen werden die Form einer knappen Uebersicht über die charakteristischen Vor- und Nachteile der verschiedenen strategischen Systeme gegenüber den oben erwähnten sechs Hindernissen haben.

Das erste Hindernis, das überwunden werden muß, ist das Problem einer stabilen, narrensicheren Operationsmöglichkeit in Friedenszeiten. Systeme, deren Schutz gegen Angriffe von einer extremen Dezentralisierung der Operationsbasis abhängt, wie es bei breiter Streuung und bei einigen der mobilen Waffen der Fall ist, werfen das Problem der Unfälle auf, und das führt bei lang anhaltenden Operationen in Friedenszeiten zu ernsten politischen Problemen. Ein deutliches Beispiel sind die Systeme, die von ausgedehnten Bewegungen zu Lande, vielleicht mit Lastwagenkolonnen, abhängen; sie den europäischen Straßen aufzubürden, wie es manchmal vorgeschlagen wird, würde für die Regierungen einiger unserer Verbündeten schwerwiegende Fragen aufwerfen. Jede größere Ausdeh-

nung der Alarmflüge wird die Gefahr der Zwischenfälle vergrößern und die Besorgnis verstärken, die unter unseren Verbündeten bereits zum Ausdruck gebracht worden ist. Einige Vorschläge für Bomber-Satelliten könnten so große Gefahren eines unbeabsichtigten Bombenabwurfs mit sich bringen, daß sie nicht in Frage kommen.

Ferner müssen die Kosten für die Anschaffung und die Operation der verschiedenen Waffensysteme ernsthaft erwogen werden. Einige Systeme erlangen die Fähigkeit, ein gegebenes Hindernis — beispielsweise den feindlichen Angriff — zu überwinden, nur zu unerschwinglichen Kosten. In diesem Falle ist die Anzahl der Waffen, die mit einem gegebenen Budget angeschafft werden könnten, begrenzt, und das wird wiederum die relative Leistungsfähigkeit der zur Wahl stehenden Systeme an verschiedenen anderen Hindernissen, beispielsweise an der feindlichen Verteidigung, beeinflussen. Einige der relevanten Kostenvergleiche sind zwischen den zur Wahl stehenden Systemen selbst anzustellen; andere betreffen die zusätzlichen Kosten, die dem Feind entstehen, wenn er einen zusätzlichen Aufwand von uns ausgleichen will. So ist beispielsweise eine gewisse Streuung wichtig, aber gewöhnlich sehr teuer; wenn die auseinandergezogenen Stützpunkte innerhalb eines Warnnetzes liegen, kann die Streuung helfen, die Warnmöglichkeiten gegenüber einigen Angriffsarten zu verbessern, weil sie den Angreifer zwingt, seinen Angriff breiter anzulegen, was ihn sowohl leichter erkennbar als auch in gewisser Weise schwerer koordinierbar machen würde. Aber als einziger oder wesentlichster Schutz unserer Offensivkräfte hat die Streuung nur kurzfristige Wirkung, darum ist sie in finanzieller Hinsicht nur bis zu einem gewissen Grad vertretbar. Denn gegen unsere Kosten für den Bau, die Unterhaltung und den Betrieb eines zusätzlichen Stützpunktes müssen die sehr viel geringeren Kosten des Feindes für den Einsatz einer zusätzlichen Angriffswaffe abgewogen werden. Und im allgemeinen bleiben bei jeder erreichbaren Streuung immer noch erhebliche Wertobjekte auf einem einzigen Zielpunkt konzentriert. Ein Beispiel: ein Geschwader schwerer Bomber, das mit den zugehörigen Tankern und Hilfsmitteln für die Überwindung der feindlichen Verteidigung für einen Zeitraum von fünf Jahren etwa 500 Millionen Dollar kostet, kann, wenn es nicht auch auf andere Weise geschützt wird, durch eine interkontinentale ballistische Rakete des Feindes, die vielleicht 16 Millionen Dollar kostet, vernichtet werden. Selbst unter Berücksichtigung der Unzuverlässigkeit und Ungenauigkeit der Raketen bedeutet das ein Kostenverhältnis von ungefähr 10 zu 1 oder noch ungünstiger. Die Sicherheit durch rein zahlenmäßigen Aufwand zu erreichen, erscheint bei einem so ungünstigen Verhältnis weder wirtschaftlich noch politisch möglich. Und dabei ist eine wirksame Operationsmöglichkeit in Friedenszeiten nur das erste Hindernis, das überwunden werden muß.

Beim zweiten Hindernis — dem Überstehen des feindlichen Angriffs — erscheinen Alarmsysteme für am Boden befindliche Kampfmittel innerhalb eines tiefen Warnnetzes brauchbar gegen einen Angriff mit bemannten Bombern, weniger brauchbar gegen interkontinentale ballistische Raketen und völlig unbrauchbar gegen ballistische Raketen, die von der See aus abgeschossen werden. Für den letzten Fall wären Systeme wie der „Minuteman" recht brauchbar, weil sie sowohl mit Schutzanlagen versehen und gestreut als auch ständig abschußbereit gehalten werden können. Systeme mit Abschußrampen, die beweglich und

verborgen sind, wie die mit „Polaris" ausgerüsteten Unterseeboote, haben die größten Aussichten, einen feindlichen Angriff zu überstehen.

Aber da ist das dritte Hindernis, das gemeistert werden muß: der Entschluß zu einer Vergeltungsmaßnahme und seine Übermittlung. Dabei werfen „Polaris", die in der Luft patrouillierenden B 52 und im Grunde alle mobilen Kampfmittel — ob unter Wasser, an der Oberfläche, in der Luft oder darüber — ernste Probleme auf. Die über große Entfernungen gehenden Funkverbindungen können gestört und — was am wichtigsten ist — die Nachrichtenzentralen können vernichtet werden.

Beim vierten Hindernis — feindliches Gebiet mit der zur Erfüllung der Aufgabe ausreichenden Brennstoffmenge zu erreichen — stellen uns verschiedene unserer nicht weitreichenden Systeme vor operative Probleme wie die Koordinierung mit Tankern und die Benutzung von Stützpunkten in der Nähe des Feindes. Das wird für die nächsten Jahre, genauer gesagt, bis zur Mitte des kommenden Jahrzehnts, für den größeren Teil unserer Abschreckungskräfte ein äußerst unangenehmes Hindernis sein. Das folgende Kapitel dieses Aufsatzes wird sich mit diesem Problem ausführlicher beschäftigen.

Das fünfte Hindernis sind die weitreichenden Abfangjäger und die Kurzstreckenraketen des Angreifers. Um sie zu überwinden, bedürfte es einer großen Anzahl von Flugzeugen und Raketen. (Wenn die hohen Kosten der Überwindung eines früheren Hindernisses — sehr weite Streuung, Alarmflüge und dergleichen — die Zahl der unterhaltenen Flugzeuge oder Raketen begrenzen, werden wir dafür wahrscheinlich mit einer unverhältnismäßigen Minderung unserer Leistungsfähigkeit an diesem Hindernis bezahlen müssen.) Oder ein Durchstoß würde die Mitführung schwerer Radarablenkungsgeräte, elektronischer Störgeräte oder anderer Hilfsmittel für die Durchdringung des Abwehrriegels erfordern. Hier können beispielsweise Flugkörper wie „Minuteman" und „Polaris", die klein gehalten sind, um ihre Streuung zu erleichtern oder ihre Beweglichkeit zu vergrößern, im Nachteil sein, weil sie weniger derartige Hilfsmittel tragen können.

Beim letzten Hindernis — der Zerstörung des Ziels trotz passiver Verteidigungsmaßnahmen zu seinem Schutz — können Systeme mit geringer Nutzlast und Zielsicherheit, wie „Minuteman" und „Polaris", durch bombensichere Schutzanlagen in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden. Wenn man beispielsweise damit rechnen kann, daß fünf Geschosse mit einer Sprengkraft von je einer halben Megatonne und einer durchschnittlichen Treffgenauigkeit auf zwei Meilen die Hälfte der Bevölkerung einer Stadt von 900 000 Einwohnern und 40 Quadratmeilen Fläche vernichten würden, falls die Bewohner ohne Schutz wären, so sind dafür schon 60 derartige Geschosse notwendig, falls Schutzanlagen vorhanden sind, die einen Überdruck von 100 Pfund pro Quadratzoll aushalten; und tiefe, in Felsen gesprengte Schutzanlagen könnten den Einsatz von mehr als 1000 Geschossen notwendig machen.

Eine Vergeltungskapazität ist noch nicht zufriedenstellend, wenn sie eine dieser Hürden überwindet; sie muß alle sechs bewältigen. Ich hoffe, diese Ausführungen werden bewirken, daß unsere Kraft zum Zurückschlagen nach einem massiven thermonuklearen Überraschungsangriff keineswegs für so selbstverständlich gehalten wird, wie das bis jetzt weithin der Fall ist.

Wenn ich den allgemeinen Optimismus über die Einfachheit, ja Selbstverständlichkeit der Abschreckung bekämpfe, so möchte ich andererseits vermeiden, den gegenteiligen Eindruck hervorzurufen. Abschreckung erfordert harte, ausdauernde und kluge Arbeit, aber sie kann erreicht werden. Die Aufgabe, einen Angriff unvernünftig erscheinen zu lassen, indem man dem Angreifer die Gewißheit gibt, daß er selbst große Zerstörungen zu erwarten hat, ist viel weniger schwierig als beispielsweise die Errichtung einer annähernd sicheren Luftverteidigung angesichts eines drohenden, umfassenden thermonuklearen Überraschungsangriffs. Der Schutz von bemannten Bombern und Raketen ist viel einfacher, weil man sie zerstreuen, abschirmen oder mobil halten kann und weil sie auf Warnungen schnell reagieren können. Mischungen dieser und anderer Verteidigungsmethoden mit ergänzenden Kampfmitteln können eine mächtige Schlagkraft über einen Angriff hinwegretten. Es ist klar, daß nicht alle unsere Bomber und Raketen den Angriff zu überstehen brauchen, um die Aufgabe des Gegenschlages noch erfüllen zu können. Die Mehrzahl unserer Städte vor einem Überraschungsangriff zu schützen, ist weitaus schwieriger, wenn nicht unmöglich. (Das bedeutet nicht, daß der Angreifer vor einem ebenso schweren Problem stünde, um seine Städte vor der Vergeltung durch schlecht geschützte und daher stark angeschlagene Kräfte zu schützen. Und es bedeutet nicht, daß wir nicht mehr tun sollten, um das Ausmaß der Katastrophe in unseren Städten einzuschränken, falls die Abschreckung fehlschlägt. Ich glaube, wir sollten mehr tun.) Aber die Abschrekkung ist erreichbar, falls wir hart daran arbeiten, und, mehr noch, sie ist ein entscheidendes Ziel unserer nationalen Politik.

Was kann also darüber gesagt werden, ob ein allgemeiner Krieg unwahrscheinlich ist? Würde ein allgemeiner thermonuklearer Krieg nicht die „Auslöschung" ebenso für den Angreifer bedeuten wie für den Verteidiger? „Auslöschung" ist ein Zustand, der kaum erläutert zu werden braucht. Rußland verlor im Zweiten Weltkrieg über 20 Millionen Menschen. Und doch hat es sich außerordentlich gut von dieser Katastrophe erholt. Es sind durchaus verschiedene Umstände in der Zukunft denkbar, unter denen die Russen sehr zuversichtlich sein können, daß sie in der Lage sind, ihre Verluste erheblich niedriger zu halten — wenn sie vernünftige strategische Entscheidungen treffen und wir nicht. Auf der anderen Seite könnten die Sowjets es für sehr gefährlich halten, in gewissen Situationen den Angriff zu unterlassen, beispielsweise wenn sie sich einer verheerenden Niederlage in einem peripheren Krieg oder dem Verlust von wichtigen Satellitenstaaten mit der Gefahr einer sich — vielleicht auch auf Rußland selbst — ausdehnenden Revolution gegenübersehen oder wenn sie einen Angriff von uns befürchten. Dann wäre es von ihrem Standpunkt die vernünftige Entscheidung und das geringere Risiko, als erste und überraschend anzugreifen.

Es sollte klar sein, daß es fruchtlos ist, über die Wahrscheinlichkeit eines unbegrenzten Krieges zu sprechen, ohne dabei die Skala der Alternativen, die sich dem Angreifer anbieten, und die strategische Lage sowohl des Sowjetblocks als auch des Westens zu erörtern. Abschreckung ist eine Angelegenheit des Vergleichs von Risiken. Das Gleichgewicht besteht nicht automatisch. Erstens benötigt man, da thermonukleare Waffen dem Angreifer einen enormen Vorteil geben, zur Begründung eines stabilen Gleichgewichts großen Scharfsinn und Realismus in jedem gegebenen Stadium der nuklearen Technologie. Und zweitens

verändert sich diese Technologie mit phantastischer Geschwindigkeit. Abschreckung erfordert also ernstliche und ausdauernde Anstrengungen.

NUTZEN UND GEFAHREN VON STÜTZPUNKTEN NAHE AM FEIND

Es mag jetzt zweckmäßig sein, die Aufmerksamkeit auf die besonderen Probleme derjenigen Abschreckungskräfte zu lenken, die nahe an der Sowjetunion stationiert sind. Erstens haben die überseeischen Gebiete in der Vergangenheit eine bedeutende Rolle gespielt und spielen auch heute noch eine Rolle, wenn auch eine weniger gewisse. Zweitens haben die vor kurzem vorgenommene Beschleunigung der Produktion von ballistischen Mittelstreckenraketen und der Abschluß von Abkommen mit verschiedenen NATO-Mächten über ihre Stationierung und Bedienung unseren überseeischen Stützpunkten wieder neue Bedeutung für die Abschreckung eines Angriffs auf die Vereinigten Staaten verliehen — zumindest scheint es auf den ersten Blick so. Drittens kann eine Analyse etwas Licht auf die Probleme werfen, denen unsere Verbündeten bei der Entwicklung einer unabhängigen Abschreckungskapazität gegen einen unbegrenzten Angriff auf sie selbst gegenüberstehen, und damit die lebhaft diskutierte Frage der Verteilung von nuklearen Waffen klären. Und schließlich sind die überseeischen Stützpunkte in vieler Hinsicht — sowohl politisch und wirtschaftlich als auch militärisch — neuralgische Punkte des Bündnisses.

Am Ende des vorigen Jahrzehnts schienen Ueberseestützpunkte ein vorteilhaftes Mittel zu sein, um den Aktionsradius unserer nur für kurze Strecken geeigneten Bomber zu erweitern, ihnen den Angriff aus mehreren Richtungen zu ermöglichen und die Häufigkeit ihrer Einsätze während einer ausgedehnten Schlacht zu vergrößern. Mit dem Anwachsen unserer eigenen thermonuklearen Waffenvorräte wurde ersichtlich, daß ein langer Krieg, der einen oftmaligen Einsatz eines großen Teils unserer Bomber erfordern würde, wahrscheinlich nicht notwendig sein würde. Mit der Zunahme der russischen nuklearen Schlagkraft wurde klar, daß er höchstwahrscheinlich sogar unmöglich ist.

Unsere überseeischen Stützpunkte haben jetzt den Nachteil großer Verwundbarkeit. Weil sie der Sowjetunion näher sind als die Vereinigten Staaten, sind sie einem weit schwereren Angriff mit einer größeren Mannigfaltigkeit und Zahl von Flugkörpern ausgesetzt. Mit einer gegebenen Anzahl von Kampfmitteln können die Sowjets gegen nahegelegene Stützpunkte Bomben mit etwa fünfzig- bis hundertmal größerer Wirkung einsetzen als auf interkontinentale Entfernung. Die Treffsicherheit von Raketen wäre mehr als doppelt so groß. Weil nicht viel Raum für Warnungen vorhanden ist — jedenfalls gibt es keine tiefgestaffelten Radarnetze — und da die meisten unserer Ueberseestützpunkte nahe am tiefen Meer liegen, von dem aus Unterseeboote Raketen abschießen könnten, ist das Warnungsproblem sehr viel schwieriger als bei den Stützpunkten im Inneren der Vereinigten Staaten.

Aus diesen Erwägungen beschloß die Luftwaffe der Vereinigten Staaten in den fünfziger Jahren, viele unserer Bomber auf den amerikanischen Kontinent zurückzuverlegen und die überseeischen Stützpunkte hauptsächlich zum Auftanken, insbesondere für den Rückflug nach Ausführung des Kampfauftrags, zu be-

nutzen. Das verringerte die Verwundbarkeit der amerikanischen Bomber erheblich und ermöglichte gleichzeitig die weitere Ausnutzung der Vorteile, welche die Ueberseestützpunkte bieten. Einige Jahre lang hat nun das SAC die Zahl der ständig in Uebersee stationierten Flugzeuge laufend verringert. Der Zweck dieser Maßnahme ist die Verringerung der Verwundbarkeit; sie hat wenig zu tun mit einem etwaigen Wachsen des Aktionsradius der Flugzeuge des SAC. Der Radius der früheren B 52 ist, rund gerechnet, auch derjenige der B 36; die B 47 entspricht ungefähr der B 50 oder der B 29. Tatsächlich werden sich die Grenzen des Aktionsradius und damit die Stationierungserfordernisse, die wir erörtert haben, in absehbarer Zeit nicht wesentlich ändern. Wir können dessen relativ sicher sein, denn die Ausrüstung der strategischen Luftmacht der Vereinigten Staaten ist für diese Periode weitgehend bestimmt. Eine solche Streitmacht ändert sich langsamer, als im allgemeinen angenommen wird. Der überwiegende Teil der Streitmacht wird aus bemannten Bombern bestehen, und die meisten davon werden einen mittleren Aktionsradius haben. E i n i g e amerikanische Bomber werden in der Lage sein, e i n i g e Ziele von e i n i g e n Stützpunkten innerhalb der 48 Bundesstaaten aus zu erreichen, ohne auf dem Rückweg landen zu müssen. Hingegen sind einige andere Ziele für keinen Bomber ohne vorherige Zwischenlandung zu erreichen (und deshalb ist es zweifelhaft, ob sie überhaupt erreicht werden können). Die Raketen „Atlas“, „Titan“ und „Polaris“ können, wenn sie erst einmal zur Verfügung stehen, natürlich ohne Ueberseestützpunkte auskommen (allerdings könnte eine größere Zahl „Polaris“-Unterseeboote auf See gehalten werden, wenn sie von Mutterschiffen versorgt würden, die in Uebersee stationiert sind). Aber selbst mit der projektierten Flotte von Lufttankern kann der größere Teil unserer Streitmacht, der aus bemannten Bombern bestehen wird, zu Angriffen auf die Sowjetunion keinesfalls ohne zumindest einige Inanspruchnahme von überseeischen Gebieten eingesetzt werden.

Und was ist mit den Stützpunkten für „Thor“ und „Jupiter“, unsere ersten ballistischen Mittelstreckenraketen? Sie müssen nahe am Feind liegen und müssen natürlich Operationsbasen und nicht nur Tankstationen sein. Die „Thor“ und „Jupiter“ werden ständig in Reichweite eines riesigen sowjetischen Potentials für Ueberraschungsangriffe liegen. Diese Stützpunkte werfen deshalb von neuem und in äußerst akuter Weise einige schwerwiegende Probleme der Verwundbarkeit am Boden auf, die sich schon vor ungefähr sechs Jahren im Zusammenhang mit unseren überseeischen Bomberstützpunkten gestellt hatten. Der Beschluß zur Stationierung von „Thor“- und „Jupiter“-Raketen in Uebersee war unsere hauptsächlichste öffentliche Antwort auf die sowjetischen Fortschritte in der Raketentechnik — und vielleicht die überzeugendste. Weil sie von unseren ballistischen Raketen Gebrauch macht, scheint sie der direkte Gegenzug auf die russischen Raketen zu sein. Weil sie von den europäischen Stützpunkten Gebrauch macht, scheint sie die überlegene Reichweite der russischen interkontinentalen Raketen auszugleichen. Und — was am wichtigsten ist — sie bezieht die NATO-Mächte unmittelbar mit ein und gibt ihnen eine Möglichkeit zur Mitverantwortung.

Ohne Frage war es wirklich dringend, der russischen Drohung nicht nur zu begegnen, sondern das auch sichtbar zu tun, um das sich lockernde NATO-Bündnis zu retten. Unsere Verbündeten fürchteten, die sowjetischen ballistischen

Raketen könnten bedeuten, daß wir nicht länger in der Lage oder bereit wären, im Falle eines Angriffs auf sie gegen die Sowjetunion Vergeltung zu üben. Wir beeilten uns, in aller Oeffentlichkeit eine Antwort zu geben, die ihr Vertrauen wiederherstellen würde. Dieser Schritt erweckt gewiß den Anschein, unsere eigene Kraft zum Gegenschlag zu verstärken und auch unseren Verbündeten ein eigenes Abschreckungsmittel zu geben, das unabhängig von unserer Entscheidung ist. Es ist auch behauptet worden, daß er in dieser Hinsicht nur den mit Sicherheit kommenden Zeitpunkt näherrückt, an dem unsere Verbündeten selbst „moderne" Waffen erwerben werden, und daß er Europa in die Lage versetzt, mehr Arten sowjetischer Herausforderung zu begegnen. Aber wir müssen uns ernstlich die Frage stellen, ob dieser Schritt tatsächlich die Fähigkeit zum Gegenschlag oder den Entschluß dazu, sowohl bei unseren Verbündeten als auch bei uns, gewährleistet. Und wir müssen zumindest fragen, ob uns die weitere Fortführung dieser Politik ebensoviel Vergeltungsmacht verschafft wie andere Mittel, die mit den dafür notwendigen beachtlichen Summen angeschafft werden könnten. Schließlich ist es wichtig zu klären, ob „Thor" und „Jupiter" tatsächlich die Flexibilität oder die Skala der Reaktionsmöglichkeiten unserer Verbündeten vergrößert.

Einmal wird dieser Schritt damit gerechtfertigt, daß er die Vergeltungswaffen streut und dies die wirkungsvollste Sanktion gegen den thermonuklearen Aggressor darstellt. Die Grenzen der Streuung sind schon erörtert worden, aber es bleibt noch das Argument zu prüfen, daß überseeische Abschußbasen eine großräumige Streuung bewirken, die den Angreifer vor unlösbare Koordinationsprobleme stellt.

Natürlich hat die Vorstellung, daß dem Gegner sein Entschluß erschwert wird, wenn er zum Angriff auf viele politische Einheiten gezwungen ist, einiges für sich, aber die Vorstellung, daß eine Streuung über mehrere Länder das Problem der Zerstörung im militärischen Sinne erschwert, hat sehr wenig für sich. Streuung verlangt kein Auseinanderziehen über Ozeane hinweg, sondern nur über den Zerstörungsbereich feindlicher Bomben hinaus. Und Bombenangriffe auf Europa und etwa die Ostküste der Vereinigten Staaten zu koordinieren, ist nicht wesentlich schwerer als Angriffe auf die Ost- und Westküste der Vereinigten Staaten zu koordinieren. Für ballistische Geschosse kann der Zeitraum vom Abschuß bis zum Einschlag im Ziel mit großer Genauigkeit berechnet werden. Wenn es auch einige Fehler und Verzögerungen geben mag, so können die Abschußzeiten doch so abgestimmt werden, daß der Einschlag auf viele verstreute Ziele beinahe gleichzeitig erfolgt — in Okinawa und Großbritannien beispielsweise ebenso wie in Kalifornien und Ohio. Außerdem muß man bedenken, daß diese vorgeschobenen Stützpunkte zwar weit voneinander und von den Vereinigten Staaten entfernt sind, dafür aber im allgemeinen nahe am Feind liegen. Deshalb bedarf es zu deren Ausschaltung auf seiten des Feindes geringerer Mittel als bei Zielen, die auf interkontinentaler Distanz liegen. Für Nahziele steht ihm eine größere Auswahl an Kampfmitteln zur Verfügung, die größere Nutzlast tragen können und größere Zielgenauigkeit besitzen.

Die Annahme, daß in Uebersee stationierte „Thor"- und „Jupiter"-Raketen als Antwort auf eine russische ballistische Interkontinentalrakete geeignet seien, grün-

det sich nicht so sehr auf eine sorgfältige Analyse ihrer Vergeltungskraft bei einem Angriff als vielmehr auf den bequemen Vergleich, den sie nahelegen: Rakete gleich Rakete, also wird ein Interkontinentalgeschoß von einem näher am Ziel stationierten Mittelstreckengeschoß aufgewogen. Aber dieser Vergleich verkennt wiederum die Natur des technologischen Wettlaufs. Er stellt das Problem der Abschreckung als das einfache Einholen oder Ueberholen der feindlichen Kapazität für den ersten Schlag hin. Ein erstaunlich großer Teil der Diskussion über die Verteidigungspolitik hat diesen Irrtum für bare Münze genommen. Mit der technologischen Entwicklung Schritt zu halten, ist für das Prestige nützlich, und solche Demonstrationen erfüllen einen wichtigen Zweck für die Erhaltung des Bündnisses und für die Beruhigung der Neutralen. Aber Propaganda allein genügt nicht. Der einzige einigermaßen sichere Weg, sich einen Ruf der Stärke zu erhalten, besteht darin, Freund und Feind eine tatsächliche Macht zu beweisen. Wir sollten uns also fragen, ob eine weitere Fortführung der laufenden Programme zur Stationierung von „Thor" und „Jupiter" ein wirksames Mittel ist, die amerikanische Vergeltungsmacht zu vergrößern. Wenn für die bemannten Bomber Ueberseestützpunkte als zu leicht verwundbar angesehen werden, wird dann nicht das gleiche für Raketen gelten müssen?

Die Grundlage für die optimistische Annahme, daß das nicht der Fall sein wird, ist ziemlich vage und schließt eine Anzahl hypothetischer Eigenschaften der ballistischen Raketen ein, unter denen wohl die wichtigste ihre angeblich weit größere Einsatzbereitschaft („Druckknopf"-Reaktion) ist. Was hier untersucht werden muß, sind die Alarmspanne solcher Raketen (einschließlich Einsatzbefehl, Vorbereitung und Abschußzeiten) und die Mittel zu ihrem Schutz.

Der Entschluß, eine Rakete mit einem thermonuklearen Sprengkopf abzuschießen, ist viel schwerer zu fassen als ein Entschluß, ein bemanntes Flugzeug zunächst einmal auf den Weg zu schicken mit der Anweisung, zum Stützpunkt zurückzukehren, wenn es nicht unterwegs den Befehl erhält, das vorgeschriebene Ziel anzufliegen. Das ist das „unfehlbare" (fail-safe) Verfahren, das die amerikanische Luftwaffe anwendet. Wenn jedoch eine Rakete erst einmal gestartet ist, gibt es kein Mittel, sie zurückzuholen oder abzulenken, das nicht der Gefahr elektronischer oder mechanischer Versager ausgesetzt wäre. Deshalb muß ein solcher Entschluß viel eindeutigere Beweise der feindlichen Absichten abwarten. Er muß und wird längere Zeit brauchen, und es ist weniger wahrscheinlich, daß er überhaupt gefaßt wird. Wo mehr als ein Land beteiligt ist, wird die notwendige gemeinsame Entscheidung noch schwieriger, weil Möglichkeiten zu Meinungsverschiedenheiten über die Eindeutigkeit des Beweises gegeben sind und weil die nationalen Interessen zu ganz unterschiedlichen Interpretationen führen können. In sehr viel weniger kritischen Angelegenheiten ist der Prozeß der Beschlußfassung in der NATO schon kompliziert genug, und man sollte sich darüber klar sein, daß diese Komplexität viel zu tun hat mit der echten Sorge der verschiedenen NATO-Mächte vor der Gefahr der versehentlichen Auslösung eines dritten Weltkrieges. Solche Befürchtungen werden durch die Einführung der ballistischen Mittelstreckenraketen nicht gerade vermindert. Im Gegenteil: die weite Streuung von Raketen mit nuklearen Sprengköpfen vergrößert die Möglichkeit eines versehentlich ausgelösten Krieges erheblich.

Zweitens ist die Annahme durchaus irrig, daß im Gegensatz zu bemannten Bombern die ersten ballistischen Mittelstreckenraketen so einfach gestartet werden könnten, daß man gewissermaßen nur auf den Knopf zu drücken braucht. Der Startablauf der frühen Raketentypen ist anfällig gegen Unterbrechungen, und die Eigenschaften des als Treibstoff verwendeten flüssigen Sauerstoffs setzen ihrer Alarmbereitschaft Grenzen. Im Gegensatz zu JP 4, dem Treibstoff der Düsenbomber, kann flüssiger Sauerstoff nicht für längere Zeit in den Treibstoffbehältern gehalten werden. In dieser Hinsicht sind solche Raketen also w e n i g e r einsatzbereit als in Bereitschaft stehende Bomber. Drittens macht die kürzere Warnzeit, die in Uebersee zur Verfügung steht, jede Reaktion schwieriger. Das betrifft insbesondere jede aktive Verteidigung, nicht nur gegen Angriffe mit ballistischen Raketen, sondern beispielsweise auch gegen Tiefangriffe oder rollende Angriffe durch bemannte Flugzeuge.

Schließlich ist die passive Verteidigung durch Schutzanlagen schwieriger angesichts der größeren Waffenwirkung, der besseren Zielsicherheit und der zahlreicheren Kampfmittel, welche die Russen auf so kurze Entfernung ansetzen können. Und wenn die Presseberichte stimmen, sehen die Pläne für die Errichtung von Abschußrampen für ballistische Mittelstreckenraketen gar keine bombensicheren Schutzanlagen vor. Wenn das zutrifft, sollte es bei der Abwägung des tatsächlichen Beitrages dieser Einrichtungen zur Vergeltungsmacht des Westens berücksichtigt werden. Unter dem Gesichtspunkt eines Beitrages zur Abschreckung eines unbegrenzten Angriffs auf die Vereinigten Staaten scheinen die „Thor" und „Jupiter" gegenüber anderen Alternativen ungünstiger abzuschneiden. Wenn den Zeitungsberichten über das hartnäckige Verhandeln einiger Länder, in denen unsere Stützpunkte errichtet werden sollen, geglaubt werden kann, so könnte es scheinen, daß solche Verhandlungen von beiden Seiten unter Verkennung des Nutzens dieser Stützpunkte für die Vereinigten Staaten geführt worden sind.

Aber viele Befürworter einer Verteilung von „Thor"- und „Jupiter"-Raketen — und möglicherweise einige unserer Verbündeten — denken weniger an eine Vergrößerung der Abschreckungskapazität der Vereinigten Staaten, sondern an die Entwicklung einer unabhängigen Kapazität einiger NATO-Länder für die Abschreckung eines unbegrenzten Angriffs gegen sie selbst. Das wäre eine nützliche Sache, wenn es zu erträglichen Kosten erreicht werden kann und wenn dafür nicht andere, noch lebenswichtigere Verteidigungsmaßnahmen geopfert werden müssen. Aber abgesehen von den besonderen Problemen der gemeinsamen Kontrolle, die sich ungünstig auf die Beschlußfassung zum Gegenschlag auswirken würden, wird die Frage, wer eigentlich ihr rechtmäßiger Besitzer ist, die Vergeltungskraft der „Thor" und „Jupiter" in keiner Weise beeinflussen. Sie könnten keinen Angriff abschrecken, den sie nicht überstehen würden. Es ist merkwürdig, daß viele Leute, die die Nützlichkeit amerikanischer Ueberseestützpunkte (beispielsweise unserer Bomberstützpunkte in Großbritannien) in Frage stellen, einfach annehmen, daß für unsere Verbündeten der Besitz strategischer nuklearer Waffen gleichbedeutend sei mit Abschreckung.

Bleibt noch die Ansicht, daß die Ueberlassung dieser Waffen die unseren Verbündeten zu Gebote stehenden Reaktionsmöglichkeiten erweitert. Soweit diese

Ansicht auf der Annahme basiert, daß die ballistische Mittelstreckenrakete für den begrenzten Krieg geeignet sei, geht sie fehl. Die geringe Treffsicherheit einer ballistischen Mittelstreckenrakete erfordert hochbrisante Sprengköpfe, und eine solche Verbindung von geringer Treffsicherheit und hoher Zerstörungskraft ist zwar gegen ungeschützte Ziele in einem unbegrenzten Krieg durchaus angebracht und angemessen, sie würde aber kaum in den Rahmen selbst einer äußerst ungenauen, im Grunde fahrlässigen Definition des begrenzten Krieges hineinpassen. Eine solche Waffe ist selbst für die nuklearen Varianten des begrenzten Krieges ungeeignet, und sie ist völlig nutzlos für die Abwehr der zahlreichen Arten von Provokationen, die eindeutig unterhalb der Grenze nuklearer Vergeltung liegen. Insoweit als diese Raketen für unsere Alliierten kostspielig in Stationierung, Bedienung und Unterhalt sind, können sie leicht dazu führen, daß konventionelle Streitkräfte, die in begrenzten Kampfhandlungen von echtem Nutzen sein könnten, zur kurz kommen. Schlimmer noch: sie könnten als Entschuldigung für Etatkürzungen benutzt werden. Auf diese Weise könnten sie die allgemeine Tendenz zur Abhängigkeit von der massiven Vergeltung eher verstärken und somit in genau entgegengesetzter Richtung wirken, als ihnen nachgesagt wird.

Nun, wenn auch „Thor" und „Jupiter" diese Mängel haben, könnten dann nicht irgendwelche zukünftigen Waffen frei davon sein? Einige dieser Mängel werden natürlich mit der Zeit überwunden werden. Feste Treibstoffe und lagerfähige flüssige Treibstoffe werden den flüssigen Sauerstoff ersetzen, die Zuverlässigkeit wird zunehmen, verschiedene Formen von Beweglichkeit und Transportierbarkeit werden realisierbar sein, die Treffsicherheit mag sogar so verbessert werden, daß solche Waffen in einem begrenzten Krieg verwendbar werden. Aber diese Entwicklungen liegen alle noch in der Zukunft. Demzufolge würde die Diskussion erleichtert werden, wenn Begriffe wie „Raketen" oder „modern" oder „hochentwickelte Waffen" etwas mehr präzisiert würden. Wir haben keine absolut „moderne" Waffe anzubieten mit allen Vorzügen der Anpassungsfähigkeit an wechselnde Bedingungen und der Unverwundbarkeit im unbegrenzten Krieg. Und selbst wenn wir Fortschritte in der technischen Entwicklung erzielen, wird es schwierig bleiben, eine Abschreckung aufrechtzuerhalten, besonders in Gebieten, die dicht unter den feindlichen Kanonen liegen.

Daraus folgt, daß es — wenngleich eine breitere Verteilung nuklearer Waffen zwangsläufig oder jedenfalls wahrscheinlich sein mag und wenngleich außer der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten einige weitere Länder sogar ein unabhängiges Abschreckungspotential entwickeln mögen — keinesfalls zwangsläufig oder auch nur wahrscheinlich ist, daß die Macht zur Abschreckung eines unbegrenzten thermonuklearen Angriffs weit verbreitet sein wird. Das trifft auch dann noch zu, wenn eine kleinere Macht keinen so großen Vergeltungsschlag anzudrohen braucht wie wir, um einen Angriff gegen sich abzuschrecken. Unglücklicherweise haben aber die kleineren Mächte nicht nur geringere Mittel, sondern auch eine ungünstigere strategische Lage[9]. Die bloße Mitgliedschaft im

[9]) General *Gallois* argumentiert, daß Bündnisse keine Garantie bieten, während „eine geringe Anzahl von Bomben und deren Trägern einer bedrohten Macht genügen, um sich gegen atomare Zerstörung zu schützen" (*Réalités*, a. a. O., S. 71). In seinen Zahlenbeispielen gibt er dem Verteidiger ungefähr 400 unterirdische Abschußrampen (ebenda, S. 22, und *The Reporter*, a. a. O., S. 25) und nimmt an, daß deren Ausschaltung zwischen 5000 und 25 000 Raketen erfordern würde — was „mehr oder weniger unmöglich" sei — und daß in jedem Fall der

„Atomklub" mag zwar das Prestige erhöhen — worauf die Aspiranten und Kandidaten rechnen —, aber sie wird ziemlich teuer sein, und mit der Zeit wird es klar werden, daß sie nicht notwendigerweise alle die erhofften Privilegien mit sich bringt, wie sie die beiden Gründungsmitglieder genießen. Die Aufgabe der Abschreckung von einem unbegrenzten Krieg — im Gegensatz zu begrenzten Kriegen — liegt wohl nach wie vor bei den Vereinigten Staaten und deshalb, von unseren Verbündeten aus gesehen, bei dem militärischen Bündnis.

Hier noch eine letzte Ueberlegung: Nahe am Feind stationierte Raketen stellen, selbst wenn sie als Vergeltungswaffe ungeeignet sind, ein machtvolles Potential dar, mit dem man auch selbst einen Ueberraschungsangriff unternehmen kann. Und es mag für den Feind nicht leicht sein, ihren Zweck zu erkennen. Die Existenz einer solchen Streitmacht könnte eine beachtliche und in der Tat gefährliche Provokation sein, insofern als sie eine große Belastung für unsere Abschreckungskräfte wäre, die mehr denn je dem Angreifer außerordentliche Risiken androhen müßten — schlimmere Risiken als dasjenige, angesichts dieser Gefahr untätig zu bleiben. Wenn sie nicht auch in der Lage ist, einen Gegenschlag zu führen, könnte eine solche Streitmacht den Eindruck erwecken — gewiß irrigerweise im Fall der Demokratien —, als sei sie für einen ersten Schlag bestimmt. Wenn das so wäre, so würde sie einen unbegrenzten Krieg eher provozieren als abschrecken.

Ich habe hier nur die eine Funktion der Ueberseestützpunkte behandelt: ihre Benutzung als Unterstützung für die strategischen Abschreckungskräfte. Sie haben außerdem eine große Anzahl wichtiger militärischer, politischer und wirtschaftlicher Funktionen, die außerhalb des Themas dieser Abhandlung liegen. Ausgaben in Verbindung mit dem Bau oder dem Betrieb unserer Stützpunkte sind beispielsweise eine Form wirtschaftlicher Hilfe, und sogar eine Form, zu

Angreifer den radioaktiven Ausfall seiner eigenen Waffen nicht überleben würde. Ob dies vom Standpunkt des Angreifers sehr viele Ziele sind, hängt von der Genauigkeit, der Zerstörungskraft und der Zuverlässigkeit der Angriffswaffen ab und auch von der Widerstandsfähigkeit der Schutzanlagen des Verteidigers sowie von anderen, in dem Argument nicht erwähnten Dingen. General Gallois ist sich bewußt, daß die Aussichten für ein Ueberstehen des Angriffs auch im Raketenzeitalter von der Entfernung abhängig sind und daß unsere Verbündeten in dieser Hinsicht in keiner glücklichen Lage sind. Kurzstreckenraketen haben größere Zerstörungskraft und Treffsicherheit. Ueberdies können hier bemannte Flugzeuge — mit noch größerer Zerstörungskraft und Treffsicherheit — vom Angreifer eingesetzt werden, weil die Warnungszeit sehr kurz ist. Es mag genügen, festzustellen, daß der von General Gallois angegebene zahlenmäßige Vorteil erheblich übertrieben ist. Außerdem übertreibt er die Zerstörungskraft des Vergeltungsschlages gegen die Städte des Aggressors durch die intakt gebliebenen Raketen des Verteidigers — selbst wenn man einmal annimmt, der Angreifer treffe keine besonderen Schutzmaßnahmen für seine Städte. Aber gerade für den Angreifer — der ja nicht erst gewarnt zu werden braucht — kann ein ziviles Verteidigungsprogramm den durch einen schlecht organisierten Angriff verursachten Schaden in mäßigen Grenzen halten. Schließlich ist die Annahme, daß der Angreifer den radioaktiven Ausfall seiner eigenen Waffen nicht überleben würde, ein glatter Irrtum. Die schnell zerfallenden Spaltungsprodukte, welche die Haupttodesursache in der Nähe einer Explosion auf der Erdoberfläche sind, bilden für den Angreifer keine ernste Gefahr. Der Anteil an langsam zerfallenden Produkten — Strontium 90 und Caesium 137 — in der Luft würde allerdings beträchtlich zunehmen. Wenn nichts dagegen getan würde, könnte dies beispielsweise das Auftreten so verhältnismäßig seltener Krankheiten wie Knochenkrebs und Leukämie um ein Vielfaches vermehren. Aber solch ein Unheil, das vielleicht 20 000 Todesfälle pro Jahr für ein Volk von 200 Millionen nach sich ziehen würde, ist von ganz anderer Größenordnung als die Katastrophe von 10 bis 100 Millionen Toten, mit der General Gallois auf der anderen Seite rechnet. Außerdem gibt es Mittel, selbst diese Wirkung drastisch zu verringern. (Siehe den RAND Corporation Report R-322-RC, „Report on a Study of Non-Military Defense", 1. Juli 1958.)

der der Kongreß ziemlich leicht zu bewegen ist. Es gibt noch andere Funktionen in einem allgemeinen Krieg, in denen ihre Bedeutung recht beachtlich sein kann, und in einem begrenzten Krieg könnten sie von wesentlichem Nutzen sein.

Ueberhaupt sollte nichts von dem hier Gesagten die Vorstellung erwecken, daß die Abschreckung an sich schon eine adäquate Strategie sei. Die zusätzlichen Erfordernisse einer befriedigenden Militärpolitik können im einzelnen hier nicht erörtert werden. Sicher gehört dazu ein gründlicher Ausbau der Kräfte für die Abweisung einer begrenzten Aggression, insbesondere mit moderneren konventionellen Waffen, als jetzt verfügbar sind. Es gehören auch energischere Anstrengungen für die aktive und passive Verteidigung dazu, um das Ausmaß der Katastrophe einzuschränken, falls die Abschreckung versagen sollte. Ein wirtschaftlich tragbares Programm von Schutzanlagen könnte beispielsweise die Zahl der Ueberlebenden von 50 Millionen auf 120 Millionen steigern.

Aber es wäre ein verhängnisvoller Fehler, anzunehmen, daß die strategische Abschreckung, weil sie allein unzulänglich ist, entbehrt werden kann. Abschreckung ist nicht entbehrlich. Wenn das von mir gezeichnete Bild der Welt auch ziemlich unfreundlich aussieht, so könnte es nichtsdestoweniger verheerend schlechter sein. Angenommen, sowohl die Vereinigten Staaten als auch die Sowjetunion hätten die Macht, die Vergeltungsstreitkräfte und auch die Völker des anderen zu vernichten, sofern sie Gelegenheit haben, den ersten Schlag zu führen. Dann wäre die Situation so etwa wie bei den alten „Wildwest"-Pistolenduellen. Es wäre außerordentlich riskant für jede Seite, *nicht* die Vernichtung der anderen zu versuchen oder einen solchen Versuch auch nur zu verschieben; denn den ersten Schlag zu führen, wäre nicht nur ein Mittel, unverletzt aus dem Kampf hervorzugehen, sondern auch der einzige Weg, auf dem man hoffen kann, überhaupt davonzukommen. Es liegt auf der Hand, daß solch eine Situation äußerst unstabil wäre. Andererseits hat der Aggressor allen Grund, nicht anzugreifen, wenn es klar ist, daß er im Fall seines Angriffs auch selbst katastrophale Zerstörungen erleiden wird, selbst wenn er seinem Gegner große Zerstörungen zufügen kann. Eine gut geschützte Vergeltungskapazität hat einen stabilisierenden Einfluß nicht nur durch die Abschreckung eines vorsätzlichen Angriffs, sondern auch dadurch, daß sie beiden Parteien allen Anlaß gibt, die Gefahr eines versehentlichen Kriegsausbruchs zu verringern.

Die Kritiker, die der Meinung sind, daß die Abschreckung „bankrott" sei, sagen manchmal, wir mäßen der Abschreckung zu große Bedeutung bei. Ich glaube, daß das ganz falsch ist, wenn damit gemeint ist, daß wir zu viele Anstrengungen für den Schutz unserer Vergeltungsmacht aufwenden, aber ich denke, daß es ganz richtig ist, wenn damit gesagt werden soll, daß wir zu viel über die strategische Drohung als Ersatz für viele Dinge, die sie nun einmal nicht ersetzen kann, geredet haben.

ABSCHRECKUNG, UNGLÜCKSFÄLLE UND ABRÜSTUNG

Bis jetzt habe ich hauptsächlich über das Problem der Abschreckung eines unbegrenzten Krieges gesprochen, der Beschränkung der Möglichkeit, eine Kriegshandlung vorsätzlich im klaren Bewußtsein der daraus sich ergebenden Konsequenzen, das heißt berechnend, auszulösen. Daß eine solche Abschreckung im

kommenden Jahrzehnt nicht leicht aufrechtzuerhalten ist, besagt schon die Vermutung, daß ein thermonuklearer Ueberraschungsangriff unter Umständen nicht ein unvernünftiger oder irrsinniger Akt des Angreifers ist. Eine Abschreckungsstrategie setzt einen vernünftig handelnden Feind voraus. Ohne Abschreckung ist ein unbegrenzter Krieg wahrscheinlich. Aber auch wenn die Abschreckung vorhanden ist, kann ein Krieg immer noch ausbrechen.

Um die Gefahr einer vorsätzlichen Aggressionshandlung zu verkleinern, sind wir dauernd gezwungen, Maßnahmen zu ergreifen (erhöhte Alarmbereitschaft, Streuung, Beweglichkeit), die in erheblichem Maße das Risiko einer unvernünftigen oder unabsichtlichen Kriegshandlung vergrößern. Das Problem der Unglücksfälle ist sehr ernst, und es wäre ein großer Fehler, die vor kurzem von den Sowjets erhobenen Beschuldigungen in dieser Hinsicht einfach als einen Teil des Nervenkrieges abzutun. Die große Vermehrung und Ausbreitung nuklearer Waffen in der ganzen Welt, die drastische Erhöhung des Grades der Alarmbereitschaft dieser Waffen und die immer knapper werdende Zeit für die Entscheidung zu ihrem Einsatz müssen unweigerlich das Risiko der Unglücksfälle vergrößern. Die diesjährigen Unfälle der B 47 in Sidi Slimane und in Florence (South Carolina) und die vor kurzem vorgekommene Explosion einer „Nike" sind nur ein Anfang. Obwohl derartige Zwischenfälle an sich wahrscheinlich keine Mißverständnisse hervorrufen werden, geben sie doch ein Bild von der Natur des Problems.

Es gibt viele Arten von Unglücksfällen, die vorkommen können. Es kann elektronische oder mechanische Versager geben, wie bei den B-47- und „Nike"-Unfällen; es kann Irrtümer von Personen geben, die vielleicht weit unten in der Befehlshierarchie stehen; es können Fehleinschätzungen der Regierungen über die feindlichen Pläne und die Bedeutung unbestimmter Anzeichen vorkommen. Nicht alle Abschreckungssysteme werden in gleicher Weise dem Risiko von Unglücksfällen unterliegen. Es sollte eines der Prinzipien bei der Auswahl einer Strategie sein, das Risiko von Unglücksfällen einzuschränken, wo immer es möglich ist, ohne gleichzeitig eine größere Verwundbarkeit gegenüber einem Ueberraschungsangriff in Kauf nehmen zu müssen. Dies ist der Zweck des „unfehlbaren" Einsatzverfahrens beim SAC.

Diese Probleme haben auch eine Bedeutung für die Abrüstungsfrage. Die Russen haben, gegründet auf einen ungenauen Bericht der *United Press*, der von einem Massenstart des SAC in Richtung Sowjetunion infolge häufigen Auftauchens von „geisterhaften" Objekten auf den Radarschirmen wissen wollte, laut gegen diese angeblichen Arktisflüge protestiert. Die Antwort der Vereinigten Staaten und ihre weiteren Kommentare stellten den Tatsachen entsprechend fest, daß solche Flüge niemals, es sei denn als planmäßige Uebungsflüge, unternommen wurden und daß sie nicht als Reaktion auf unzuverlässige Warnungen unternommen werden. Wir unterstrichen die Wichtigkeit einer schnellen Reaktion und eines hohen Bereitschaftsgrades für den Schutz der Abschreckungskräfte. Auch die „unfehlbaren" Vorsichtsmaßregeln wurden beschrieben.

Doch um dem Argument die Krone aufzusetzen, fügten wir hinzu, die Russen sollten, wenn sie wirklich wegen eines Ueberraschungsangriffs besorgt seien, dem Plan der „offenen Himmel" Präsident *Eisenhowers* zustimmen. Dieser Hinweis

verbirgt jedoch ein Absurdum. Luftaufnahmen können in einem Abrüstungsplan ihren Sinn haben — beispielsweise für die Ueberprüfung eines Informationsaustausches über die Lage von Bodenstützpunkten. Was jedoch das Ueberraschungsmoment betrifft, so wäre ein Plan der „offenen Himmel“ unmittelbar nur für die Aufdeckung von Angriffen nützlich, die viel längere, sichtbarere und eindeutigere Vorbereitungen erfordern, als sie heute wahrscheinlich sind[10]. Gerade die hohe Alarmbereitschaft unserer eigenen strategischen Streitmacht setzt einen technischen Entwicklungsstand voraus, der den Plan der „offenen Himmel“ als Schutz gegen einen Ueberraschungsangriff veralten läßt. Nicht einmal die höchstentwickelten Aufklärungsmittel können aus 40 000 Fuß Höhe eine Absicht enthüllen. Wer kann sagen, was die Männer im Bunker eines Stützpunktes von ballistischen Interkontinentalraketen planen? Oder was, um beim Beispiel zu bleiben, das letzte Ziel von Uebungs- oder Alarmflügen ist, die von Beobachtungsgebieten aus über dem Pazifik oder dem Nordatlantik unternommen werden?

Die Aktionen, die unsererseits unternommen werden müssen, um einen Angriff abzuschrecken, könnten wirksam durch bilaterale Abkommen über Inspektion, Berichterstattung und möglicherweise Begrenzung von Waffen und von Methoden des Einsatzes der strategischen und Marineluftwaffe ergänzt werden. Aber der Schutz unserer Vergeltungsstreitmacht bleibt ein wesentliches Anliegen; und je besser dieser Schutz ist, desto kleiner wird die Last, die dem Abkommen zur Begrenzung der Waffen und Operationsmethoden und deren Inspektion aufgebürdet ist. Sich zur Verhinderung eines Ueberraschungsangriffs auf die „offenen Himmel“ allein zu verlassen, würde die Katastrophe und den Verlust der Vergeltungskapazität herausfordern. Ein solcher Plan ist wertlos für die Aufdeckung eines wohlvorbereiteten Angriffs mit ballistischen Interkontinentalraketen oder mit von Unterseebooten abgeschossenen Raketen oder durch einen routinemäßigen Uebungsflug, dessen Ziel verschleiert wird. Eine ungeheure Zahl von Kampfmitteln könnte trotz der Luftinspektion ins Ziel gebracht werden.

Wenn es auch völlig aussichtlos ist, nach einem Inspektionsschema zu suchen, das ein Aufgeben der Abschreckung gestatten würde, so bedeutet das nicht, daß irgendein Teilabkommen über Inspektion und Begrenzung nicht helfen könnte, die Gefahr eines umfangreicheren Ueberraschungsangriffs zu verringern. Wir sollten die Möglichkeiten für Abkommen über Inspektion und Begrenzung eingehend prüfen. Wie wir uns in dieser Frage verhalten, wird aber von unserer Einstellung zum Problem der Abschreckung selbst bestimmt werden.

Die Kritiker unserer gegenwärtigen Politik, die eine Vorstellung von der Unzulänglichkeit der Abschreckungsstrategie haben, zählen zu den prominentesten Befürwortern der Abrüstungsverhandlungen, der Beendigung des Rüstungswettlaufs und der Verminderung der Spannung. Daran sind einige unserer Verbündeten in höchstem Maße interessiert. Die Theorie vom Gleichgewicht des Schreckens ist die Grundlage einiger recht leichtfertiger Vorschläge: wenn die Abschreckung automatisch funktioniert, annullieren die strategischen Waffen der einen Seite diejenigen der anderen, und es sollte beiden Seiten leicht fallen, sie

[10]) Luftaufklärung könnte hier natürlich von indirektem Nutzen sein, indem sie es ermöglicht, große Gebiete in Augenschein zu nehmen, um Zahl und Ort von Beobachtungsposten zu bestimmen, die für die kurzfristige Warnung notwendig sind.

aufzugeben. So behauptet James E. *King jr.*, einer der gescheitesten Schriftsteller über den begrenzten Krieg, daß die Waffen, die für den „unbeschränkten" Krieg benötigt werden, diejenigen sind, über deren Abschaffung beide Seiten sich am leichtesten einigen könnten, einfach weil von ihrer Anwendung „keine Seite etwas anderes als eine Katastrophe erwarten könnte". „Liegt nicht", so fragt er, „im Gleichgewicht des Schreckens genügend Stabilität, um unsere Annahme zu rechtfertigen, daß den Russen — in annehmbaren Grenzen — geglaubt werden kann, daß sie die Waffen aufgeben, deren ‚Nützlichkeit auf die Androhung oder Führung eines vernichtenden Krieges beschränkt ist'?"[11]

Existierte nicht die reale Gefahr eines vorsätzlichen Angriffs, so wären Unglücksfälle und das Problem des Hinzutretens weiterer Atommächte („Problem des x-ten Landes") die einzigen Probleme. Wie ich aufgezeigt habe, sind sie ernste Probleme, und gewisse Inspektions- und Begrenzungsabkommen könnten sie kleiner machen. Aber wenn irgendeine Aussicht für realistische und nützliche Abkommen bestehen soll, müssen wir die Theorie von der automatisch funktionierenden Abschreckung verwerfen. Und wir dürfen nicht vergessen, daß die Streitmacht, die ein Vertragsbrecher geheimhalten müßte, um eine völlige Vorherrschaft zu erreichen, um so kleiner ist, je weitreichender das Abrüstungsabkommen ist. Es ist völlig klar, daß „die Abschaffung von Waffen, die in einem allgemeinen oder ‚unbegrenzten' Krieg benötigt werden", einem Inspektionsplan die unüberwindlichsten Hindernisse in den Weg legen würde, denn der Vertragsbrecher könnte einen überwältigenden Vorteil aus der Geheimhaltung selbst einiger weniger Waffen ziehen. Die Notwendigkeit der Abschreckung ist auch in diesem Zusammenhang nicht zu leugnen.

ZUSAMMENFASSUNG

Fast jedermann scheint die Notwendigkeit einer Verminderung der Spannung zu betonen. Aber es ist nicht so einfach, die Verminderung der Spannung, die jeder für gut hält, zu unterscheiden von der Verminderung der Wachsamkeit, die fast jeder für schlecht hält. Entspannung ist kein Selbstzweck. Nicht alle Gefahr kommt von der Spannung. Wo Gefahr ist, ist Gespanntsein nur vernünftig.

Was können wir also zusammenfassend über die Theorie vom Gleichgewicht des Schreckens auf Grund von automatisch funktionierender Abschreckung sagen? Sie ist eher ein Beitrag zur Rhetorik als zur Logik des Krieges im thermonuklearen Zeitalter. Die Vorstellung, daß ein sorgfältig geplanter Ueberraschungsangriff fast mühelos mattgesetzt werden kann, daß wir — kurz gesagt — unseren tiefen Schlaf der Zeit vor dem „Sputnik" fortsetzen können, ist falsch, und ihre nahezu universelle Verbreitung ist äußerst gefährlich. Obwohl Abschreckung allein nicht ausreicht, ist sie lebensnotwendig. Das Problem hat zwei Hauptpunkte:

Erstens: die Abschreckung eines allgemeinen Krieges wird zu Anfang wie zu Ende des kommenden Jahrzehnts im besten Falle eine harte Aufgabe sein, und sie wird für uns und unsere Verbündeten dort am härtesten, wo wir nahe am Feind gelegene Stützpunkte benutzen müssen.

---

[11]) James E. *King* jr., „Arms and Man in the Nuclear-Rocket Era" in: *The New Republic*, 1. September 1958.

Zweitens: selbst wenn wir einen unbegrenzten Krieg durch angestrengte und fortgesetzte Bemühungen abschrecken können, darf das keineswegs der ganze Inhalt der militärischen, geschweige denn der auswärtigen Politik sein. Eine solche Politik könnte aus sich selbst weder die Gefahr eines versehentlichen Kriegsausbruchs beseitigen noch die Zerstörungen begrenzen, falls die Abschreckung versagt; und für Krisen an der Peripherie wäre sie überhaupt ungeeignet.

Eine allgemein beliebte Methode, solch eine kritische Studie abzuschließen, wäre die Versicherung, daß wir die Mittel, die Intelligenz und den Mut haben, die richtigen Entscheidungen zu treffen. Das ist natürlich der Fall. Und es bestehen gute Aussichten dafür. Aber vielleicht sollten wir, als kleine Hilfe für solche Entscheidungen, auch die Möglichkeit in Betracht ziehen, daß sie *nicht* getroffen werden. Sie *sind* schwer, *erfordern* Opfer, *werden* durch große Ungewißheiten erschwert und betreffen Angelegenheiten, in denen vieles völlig unbekannt ist und vieles andere geheimgehalten werden muß, und darüber hinaus verlangen sie von uns neues Selbstverständnis in einer Welt ständiger Gefahr. Es ist keinesfalls *sicher*, daß wir die Prüfung bestehen.

Disengagement und die Wiedervereinigung Deutschlands

Von Fritz Erler

Die Fortdauer der Spaltung Deutschlands als Konfliktherd

Als Ergebnis des Zusammenbruchs im Jahre 1945 wurde Deutschland von den Armeen der vier wesentlichen Siegermächte besetzt. Gleichzeitig begann damit die Spaltung Deutschlands. Die Sowjetunion verleibte aber nicht nur ihre deutsche Besatzungszone ihrem eigenen politischen und mitärischen Machtbereich ein, sondern sorgte mit Hilfe der Roten Armee auch für die politische Umschmelzung der infolge des Kriegsverlaufs von ihr besetzten Länder zu kommunistischen Staatsgebilden. Vierzehn Jahre nach diesen Ereignissen ist die Hoffnung, den jetzigen Zustand überwinden zu können, weitgehend zerstört. Große Teile der öffentlichen Meinung in der Welt und auch eine ganze Anzahl Regierungen würden sich mit dem jetzigen Zustand der Spaltung Deutschlands und Europas abfinden, wenn er nicht gleichzeitig immer noch gewisse Explosionsgefahren in sich trüge. Das ist sichtbar geworden bei der Berlin-Krise.

Man muß erkennen, daß trotz aller entgegenstehenden Beteuerungen in West und Ost die Wiedervereinigung Deutschlands nicht das erste Ziel der Politik der beteiligten Mächte ist. Es gibt nur ein Motiv, das in der Welt immer wieder anklingt, um die Deutschlandfrage doch im Sinne einer Ueberwindung der Spaltung zu lösen: die Furcht vor einem aus der Fortdauer der Spaltung sich ergebenden Konflikt. Solange Deutschland gegen den Willen des deutschen Volkes gespalten ist und den Deutschen in einem Teile ihres eigenen Landes eine von ihnen abgelehnte Gewaltherrschaft aufgezwungen wird, werden die Teile Deutschlands aneinander rütteln. Solange ist Mitteleuropa ein Erdbebengebiet, in dem keine dauerhafte Friedensordnung errichtet werden kann. Marschall *Tito* hat als wichtigen Eindruck von seiner Reise durch Asien und Afrika mitgebracht, daß man dort heute mehr Interesse für die Deutschlandfrage habe als früher, und zwar aus Sorge um den Frieden[1].

Deutschland bleibt aber mit Sicherheit gespalten, solange die beiden Teile Deutschlands in einander feindlich gegenüberstehende Militärallianzen eingeschmolzen sind. Die Anwesenheit fremder Truppen aus den beiden Allianzsystemen auf deutschem Boden ist eine zusätzliche Garantie für die Fortdauer der Spaltung.

---

[1]) Der Verfasser weilte als Leiter einer Delegation von SPD-Bundestagsabgeordneten in der Zeit vom 24. bis zum 27. März 1959 zu einem Informationsbesuch in Jugoslawien. Am 25. März wurden die Abgeordneten von Staatspräsident *Tito* in Brioni zu einem Gespräch über die gegenwärtigen internationalen Probleme empfangen.

Die sowjetischen Bemühungen zur Konsolidierung der „DDR“

Die Sowjetunion versucht in erster Linie, den jetzigen Zustand zu konsolidieren und das kommunistische Regime in der DDR auch für die Zukunft zu sichern. Soweit sie darüber hinaus von der Wiedervereinigung spricht, verweist sie, und zwar nach dem Scheitern ihrer Vorstöße in Richtung auf freie Wahlen aus dem Jahr 1952 und nach ihren Warnungen aus dem Jahre 1955, auf die hypothetischen Verhandlungen zwischen den beiden Teilen Deutschlands, wohl wissend, daß sie sich dabei auf die Unerfüllbarkeit der Bedingungen von Herrn *Ulbricht* verlassen kann. Die sowjetische Politik geht mit Herrn *Ulbricht* davon aus, daß zur Ermöglichung der Wiedervereinigung in der Bundesrepublik tiefgreifende Veränderungen stattfinden müßten, während sich in der DDR selbstverständlich nichts verändern dürfe. So fordert man die systematische Entmilitarisierung und „Demokratisierung“ der Bundesrepublik, was im kommunistischen Sprachgebrauch auf die Ausschaltung aller der SED gegnerischen politischen Kräfte hinausläuft. Es ist selbstverständlich, daß sowohl die deutsche Bevölkerung als auch die Westmächte keine Wiedervereinigung akzeptieren können und werden, die das ganze Deutschland in einen sowjetischen Satelliten verwandeln würde.

Die Deutschland-Politik der Westmächte

Umgekehrt haben die Westmächte in der Vergangenheit konsequent versucht, die Wiedervereinigung in Form eines Anschlusses der DDR an die Bundesrepublik vorzuschlagen. Die ersten Verhandlungen über den Generalvertrag sahen eine automatische Ausdehnung der Bündnisverträge der Bundesrepublik auf die DDR im Falle der Wiedervereinigung vor. Später beschränkte man sich unter dem Widerstand, den diese Gedanken in der Bundesrepublik fanden, auf die Festlegung eines allgemeinen Zieles, daß nämlich das wiedervereinigte Deutschland eine Verfassung ähnlich der der Bundesrepublik haben und in die europäische Gemeinschaft eingegliedert werden solle. Nach dem System der Verträge war unter dieser Gemeinschaft ursprünglich die inzwischen gescheiterte EVG mit der geplanten Ergänzung durch die Europäische Politische Gemeinschaft zu verstehen, später das System der Westeuropäischen Union und der NATO und keinesfalls etwa nur der Europarat und die OEEC, von denen in den Pariser Verträgen gar nicht die Rede ist. So wie der Westen keine Ausdehnung des kommunistischen Machtbereiches auf Westdeutschland hinzunehmen bereit ist, so ist aber auch die Sowjetunion nicht dazu zu bewegen, ihren Teil Deutschlands aufzugeben, um ihn dem militärischen und politischen System der Westallianzen einverleiben zu lassen. Noch im Jahre 1955 haben die Westmächte auf der Genfer Konferenz in Wahrheit aber genau dieses Ziel verfochten. Unter dem Namen der Entscheidungsfreiheit eines wiedervereinigten Deutschland verbarg sich derselbe Gedanke. Wenn nämlich Deutschland wirklich erst einmal wiedervereinigt und frei wäre und dann die Entscheidung hätte, ob es sich für die NATO, den Warschauer Pakt oder die Neutralität entscheiden würde, muß man mit einer Entscheidung Deutschlands für die NATO rechnen. Davon gingen die Westmächte bei der Forderung nach der Entscheidungsfreiheit aus. Und genau daran entzündet sich auch der sowjetische Widerstand gegen eben diese Entscheidungsfreiheit. Deutschland wird wohl nur zusammenkommen können, wenn

das wiedervereinigte Deutschland einen anderen militärischen Status hat, als ihn die beiden Teile heute haben. Ueber diesen Status wird man sich, unter geeigneter Mitwirkung der Deutschen selbst, schon vor der Wiedervereinigung verständigen müssen, weil die Wiedervereinigung sonst nicht zu erlangen ist. Es ist noch lange nicht gesagt, daß die Einigung über den Status allein schon eine ausreichende Gegenleistung für die Zustimmung der Sowjetunion zur Wiedervereinigung wäre. Im Jahre 1952 scheint dies der Fall gewesen zu sein. Damals wurde das nicht versucht. Heute steht nicht fest, ob die Entscheidung über den Status schon ausreicht, um die Wiedervereinigung zu bringen. Aber ohne eine solche Einigung gibt es die Wiedervereinigung auf keinen Fall.

Das Ulbricht-Regime in der DDR bezieht seine Macht von der Anwesenheit sowjetischer Truppen und der Stützung durch die sowjetische Politik. Deshalb müßte es das Ziel einer jeden deutschen Politik sein, diese Macht vom deutschen Boden zu entfernen. Damit wäre erst die Möglichkeit für die Wiederherstellung freiheitlicher Zustände in der DDR und für eine unter erträglichen Bedingungen zu schaffende Wiedervereinigung unseres Landes gegeben. Selbstverständlich ist nicht damit zu rechnen, daß die Sowjetunion ihre Truppen aus dem von ihr besetzten deutschen Gebiet ohne westliche Gegenleistung abzieht. Die Machtverhältnisse in der Welt sprechen nicht dafür, daß der Westen durch Druck eine solche Lösung von der Sowjetunion erzwingen könnte. Wer der Meinung ist, daß auch auf dem Verhandlungswege eine solche Lösung nicht zu erlangen wäre, der soll ehrlich eingestehen, daß er keinen Weg für die Wiedervereinigung Deutschlands sieht und muß das dann auch dem eigenen Volk sagen.

Sowjetische und polnische Vorschläge für den Abzug fremder Truppen aus Deutschland

Interessant ist, daß eine Reihe von Vorschlägen über den Abzug fremder Truppen aus Deutschland leider nicht von den Westmächten, sondern von der Sowjetunion ausgegangen sind. In einem längeren Gespräch[2] wies *Chruschtschow* auf mehrere dieser Vorschläge, zu denen er sich ausdrücklich bekannte, hin. Er erklärte sich bereit, in Zusammenhang mit einem Friedensvertrag den Abzug fremder Truppen von deutschem Boden so regeln zu lassen, daß entweder die fremden Truppen jeweils nur Deutschland in den Grenzen der vier Besatzungszonen räumen oder aber in der Weise abziehen sollten, daß sie in ihre Heimat zurückgeführt würden. Beide Lösungen würden der Sowjetunion übermäßige Vorteile einräumen. Im ersteren Fall würde der Westen das größere Gebiet der Bundesrepublik mit über fünfzig Millionen Einwohnern räumen, während sich die sowjetischen Truppen nur aus dem kleineren Gebiet der DDR mit nicht einmal siebzehn Millionen Einwohnern zurückzögen. Außerdem blieben Sowjettruppen in den unter polnischer Verwaltung stehenden deutschen Ostgebieten. Die zweite Lösung hätte den politischen, psychologischen und für die nächste Zeit sicher auch militärischen Nachteil, daß sich die amerikanischen Truppen über den Ozean über viele tausend Kilometer zu entfernen hätten, während die

2) Der Verfasser weilte zusammen mit dem stellvertretenden Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Prof. Carlo *Schmid*, in der Zeit vom 11. bis zum 17. März zu informatorischen Gesprächen mit sowjetischen Politikern in der Sowjetunion. Am 16. März wurden *Erler* und *Schmid* von Ministerpräsident Nikita S. *Chruschtschow* empfangen.

sowjetischen Truppen im Verhältnis dazu viel näher, nämlich an der polnischen Ostgrenze, stünden.

Unter Hinweis auf diese westlichen Einwände wurde *Chruschtschow* befragt, ob er denn nach wie vor die sowjetische Bereitschaft aufrechterhalte, auf die von der polnischen Regierung vorgelegten Vorschläge in Verbindung mit dem Truppenabzug aus dem dort genannten Gebiet einzugehen. Er bekannte sich dabei ausdrücklich zum Rapacki-Plan[3], der ja für gewisse Rüstungsbeschränkungen und den in Ergänzung hierzu vorgeschlagenen Abzug fremder Truppen eine bestimmte Zone vorschlägt: ganz Deutschland, Polen, die Tschechoslowakei (und hierzu nach westlichen Ergänzungsvorschlägen, insbesondere der britischen Arbeiterpartei, auch Ungarn)[4]. Erst ein Abzug der fremden Truppen aus diesem Gebiet würde für West und Ost einigermaßen gleichwertig sein. Sicher hat die polnische Regierung ihre Initiative nicht unternommen, um die Wiedervereinigung Deutschlands zu fördern. Sie hat zwar erklärt, daß sie die Wiedervereinigung Deutschlands damit auch nicht erschweren wolle, sondern sogar überzeugt sei, daß eine durch solche Pläne herbeigeführte Entspannung in Zukunft der Wiedervereinigung Deutschlands dienlich sein könnte. Die beiden Hauptmotive für den polnischen Vorschlag dürften aber wohl die Verhinderung des atomaren Wettrüstens in Mitteleuropa, insbesondere die Verhinderung der Ausrüstung der deutschen Bundeswehr mit Atomwaffen, sowie der Abzug der sowjetischen Truppen aus Polen selbst gewesen sein. Entgegen manchen, vor allem in den Vereinigten Staaten gehegten Hoffnungen dürfte Polen nach dem Abzug der sowjetischen Truppen kaum seine jetzige Regierung abwerfen. Wenn es *Gomułka* gelänge, die sowjetischen Truppen aus dem Lande zu bringen, wäre er wahrscheinlich für längere Zeit eine Art polnischer Nationalheld, was der Stabilisierung seines Regimes eher nützen als schaden würde. Aber ein kommunistisches Polen ohne sowjetische Truppen ist weltpolitisch anders zu beurteilen als eine militärische Bastion der Sowjetunion. Auch für die polnische Innenpolitik eröffnen sich damit für die Zukunft größere Bewegungsmöglichkeiten.

Militärische und politische Aspekte eines Disengagement

Militärisch wäre ein solches Auseinanderziehen der beiden Machtblöcke in Mitteleuropa für den Westen kein Nachteil, sondern ein Vorteil. Die sowjetischen Truppen stehen heute in Thüringen, kaum hundert Kilometer von Frankfurt a. M. entfernt. Der Schutz gegen ein plötzliches Zupacken der Sowjetunion wäre erheblich größer, wenn sich die sowjetischen Truppen nicht mehr in dieser Weise im Herzen Deutschlands, sondern jenseits der polnischen Ostgrenze befinden würden. Der Einwand, daß die amerikanischen Truppen dann über den Ozean abziehen müßten, trifft nicht zu. Der geschilderte Vorschlag geht davon aus, daß die amerikanischen Truppen auf dem europäischen Kontinent westlich der deutschen Grenzen verblieben. Die Erklärung von General *Norstad*, daß er in einem solchen Fall die Verantwortung für die Sicherheit Westeuropas nicht tragen könne, klingt wenig überzeugend. Sein ehemaliger Stellvertreter, Lord

[3]) Vgl. hierzu die einschlägigen Dokumente in Europa-Archiv 2/1958, S. 10 482—10 490; 5—6/1958, S. 10 601—10 604; 11/1958, S. 10 800, und auf Seite D 206 dieser Folge.

[4]) Vgl. hierzu den Beitrag von J. W. *Brügel* „Die britische Haltung zum Disengagement" seit der Suez- und Ungarnkrise in Europa-Archiv 2—3/1959, S. 65—80.

Montgomery, ist anderer Ansicht und hält eine derartige bescheidene Rücknahme der westlichen Verbände von deutschem Boden, also eine Umgruppierung des westlichen Verteidigungsdispositivs, um der größeren politischen und militärischen Vorteile willen für möglich und sogar nötig[5]. Zwei Berichte des Abrüstungsunterausschusses des amerikanischen Senats unter Vorsitz des Senators *Humphrey* sind ebenfalls zu dem Ergebnis gekommen, daß in einem solchen Fall die amerikanischen Verbände in Europa, und zwar an der deutschen Westgrenze, bleiben könnten und sollten[6].

Ein Schutz gegen Zerstörung durch sowjetische Fernwaffen ist mit oder ohne Anwesenheit westlicher Truppen auf deutschem Boden nicht möglich. Die Sowjetunion könnte jederzeit Deutschland auslöschen. Der Schutz hiergegen besteht einmal in dem mangelnden Interesse der Sowjetunion an einer solchen Wahnsinnstat und zweitens in der Gewißheit, dadurch die amerikanische Weltmacht zu einer Vergeltung herauszufordern. Ein derartiger sowjetischer Schlag würde die letzte Phase des Kampfes um die Weltherrschaft eingeleitet haben. Diese Form der Auseinandersetzung ist bei der heutigen Waffentechnik von keiner Seite bewußt herbeigeführt zu erwarten. Die amerikanische Vergeltungskapazität befindet sich heute nicht auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland. Das Strategische Fernbomberkommando und die Mittel- und Langstreckenraketen haben ihre Basen nicht auf deutschem Boden. Das ist militärisch auch völlig richtig, weil diese Basen sonst selbst zu sehr gefährdet wären. Eine Vergeltungsbasis nützt nur, wenn sie nicht überraschend zerstört werden kann. Deshalb darf man sie einem möglichen Gegner nicht vor die Haustür legen. Der deutsche Boden ist für diesen Zweck infolgedessen weder geeignet noch erforderlich.

Größer ist schon die Gefahr, daß die Sowjetunion zu einer plötzlichen Besetzung ihres derzeitigen Vorlandes schreiten könnte. Genau diese Gefahr wird vermindert, wenn man die Ausgangsbasis dafür in die Sowjetunion selbst zurückdrückt. Dann müßte sich die Sowjetunion erst den Weg durch Polen nach Deutschland freikämpfen. Das gäbe für den Westen eine erheblich verlängerte Warnzeit und erhöhte das sowjetische Risiko beträchtlich. Darüber hinaus wäre das polnische und das jetzige Potential der DDR, so zweifelhaft es heute auch auf der anderen Seite eingerechnet werden mag, nach dem Abzug der sowjetischen Truppen in jedem Fall auf die Seite der Verteidigung gegen einen sowjetischen Gewaltstreich einzusetzen. Die Gesamtkraft des Westens würde, auch wenn das Potential des von fremden Truppen geräumten Gebietes nicht in die westliche Allianz eingeschmolzen und unter ihren Oberbefehl gestellt wäre, erheblich größer sein.

Politisch würde das Auseinanderrücken auf jeden Fall einen erheblichen Vorteil bedeuten. Wer weiß, in welcher Weise die Anwesenheit der sowjetischen Militärmacht die politischen und sozialen Transformationen erzwungen hat, der muß sich zunächst darum bemühen, diese Hypothek von den betroffenen Gebieten zu nehmen. Es erhebt sich die selbstverständliche Frage, was denn die

5) Vgl. hierzu Bernard Law *Montgomery*, „So geht es mit der NATO nicht weiter" in: *Die Welt*, 4. April 1959, S. 5.

6) Vgl. hierzu den Abschlußbericht des Unterausschusses für Abrüstungsfragen des außenpolitischen Senatsausschusses der Vereinigten Staaten betr. die Kontrolle und Herabsetzung der Rüstungen, deutscher Wortlaut in Europa-Archiv 21/1958, S. 11 167—11 176.

Sowjetunion eigentlich veranlassen könne, ein solches Auseinanderrücken mit den für den Westen offen sichtbaren Vorteilen zuzulassen. Das Erstaunliche ist, daß aber gerade die Sowjetunion diese Vorschläge gemacht hat, während sie im Westen, und zwar vor allem bei den Regierungen (die Bundesregierung an der Spitze), abgelehnt worden sind. *Chruschtschow* hat in dem erwähnten Gespräch mit Professor *Schmid* und mir dargetan, daß es im Westen Leute gäbe, welche nach dem Abzug sowjetischer Truppen aus der DDR dort eine Revolution erwarteten. Er meinte, dies sei doch eigentlich nicht das Risiko des Westens, sondern seines. Anschließend erging er sich in längeren Ausführungen darüber, daß man selbstverständlich der Bevölkerung der DDR gestatten müsse, eine Regierung, die sie nicht wünsche, durch eine andere zu ersetzen. Er sei bereit, jede Garantie gegen eine Einmischung, auch etwa der Sowjetunion, in einen solchen innerdeutschen Vorgang zu geben. Der Pferdefuß kam darin zum Vorschein, daß er allerdings meinte, es dürfe sich dann auch niemand anderes einmischen. (Bekanntlicherweise geht aber jedes reaktionäre Regime — und hierin unterscheidet sich der reaktionäre Bolschewismus nicht von seinen Vorgängern in der Heiligen Allianz — davon aus, daß revolutionäre Erhebungen nicht auf die Unzufriedenheit der Bevölkerung, sondern auf die Wirksamkeit ausländischer Agitatoren zurückzuführen seien. Unruhen gegen *Ulbricht* würden also in seinen Augen wohl immer den Tatbestand der fremden Einmischung darstellen.) In diesem Zusammenhang meinte er, daß man Ungarn nicht mit einer solchen Entwicklung in der DDR vergleichen könne, weil in Ungarn „Halsabschneider" (so nannte er sie wörtlich) Kommunisten vor den Augen der Soldaten der Roten Armee umgebracht hätten. Die sowjetischen Truppen seien noch im Lande gewesen und hätten ein solches Verhalten Kommunisten gegenüber natürlich nicht dulden können. Nach dieser seltsamen Erläuterung des sowjetischen Vorgehens gegen die ungarische Bevölkerung kam aber der entscheidende Satz: Er habe noch keinen westlichen Regierungsvertreter gefunden, der bereit gewesen wäre, die Frage des Truppenabzuges ernsthaft zu erörtern. Er meine, daß das daran liege, daß der Westen die Bundesrepublik mit ihrem Gebiet und ihrer Armee für den Fortbestand der NATO dringend nötig zu haben glaube. Wenn der Westen so denke, müsse er das als Realität respektieren. Deshalb sei er durchaus bereit, seinen Friedensvertragsentwurf auch dahin zu ändern, daß die Bundesrepublik in der NATO bleiben könne. Aber dann bliebe auch die DDR im Warschauer Pakt, und die sowjetischen Truppen blieben in der DDR.

Mit diesem Satz ist noch einmal ganz klar geworden, daß die Wiedervereinigung Deutschlands und die Herstellung freiheitlicher Lebensbedingungen in der DDR unauflöslich mit der westlichen Bereitschaft zusammenhängen, den Abzug westlicher Truppen aus der Bundesrepublik ernsthaft zur Diskussion zu stellen. Niemand erwartet, daß der Westen seine Truppen ohne Gegenleistung abzieht. Selbstverständlich muß der Abzug auf beiden Seiten in einem gleichwertigen Verhältnis zueinander stehen.

Der militärische Status Deutschlands

Die Sowjetunion hat nach ihren ersten Wasserstoffbomben-Explosionen und den geglückten Weltraumexperimenten ein erhöhtes Selbstbewußtsein gewonnen.

Die Furcht vor einem wiederbewaffneten Deutschland ist sicher nicht mehr so groß, wie sie früher war. Das ist einer der Gründe, weshalb die Erörterung des militärischen Status allein nicht mehr ausreicht, um den Weg zur Wiedervereinigung zu ebnen. Aber das Unbehagen an dem Anwachsen der militärischen Bedeutung der Bundesrepublik innerhalb der NATO, zumal mit der Perspektive der atomaren Aufrüstung der Bundeswehr, dauert an. Hier liegt immer noch eine wesentliche Triebfeder für die künftigen Verhandlungen und für die Bereitschaft, eine andere Sicherheitsregelung als den gegenwärtigen Zustand zu akzeptieren. Das Potential der Bundesrepublik wächst; dabei ist eine Reihe von Problemen in Mitteleuropa ungelöst. Dazu gehören die Berlin-Frage, die Wiedervereinigung Deutschlands und auch das Problem der deutschen Ostgrenzen. Zu allen drei Fragen hat die Sowjetunion jetzt Vorstöße gemacht, aber auf der Grundlage einer definitiven Festschreibung des jetzigen Zustandes. Sie kann kaum erwarten, daß der Westen ihr auf diesem Gebiet folgt. Umgekehrt sollte aber der Westen das sowjetische (und nicht nur dort vorhandene) Unbehagen an der militärischen Entwicklung in Mitteleuropa ausnutzen, um von seiner Seite Vorschläge zur Lösung der genannten Frage zu machen, welche eine dauerhafte Regelung herbeiführen könnten.

Zwischen dem militärischen Auseinanderrücken der beiden Machtblöcke auf mitteleuropäischem Gebiet und den politischen Problemen gibt es eine logische Verbindung. Dennoch ist es gefährlich, diese logische Verbindung zu einem förmlichen Verhandlungsjunktim zu machen. Nach allen bisherigen Erfahrungen führt das dazu, daß dann die beiden durch ein Junktim miteinander verbundenen Probleme gleichermaßen unlösbar werden. So geschah es beispielsweise mit der Abrüstung. Wesentliche Fortschritte auf dem Gebiet der Abrüstung wurden von der Einigung über die friedliche Wiederherstellung der deutschen Einheit abhängig gemacht. Auf der anderen Seite wurde aber gleichzeitig erklärt, daß die Wiedervereinigung Deutschlands ohne vorangegangene Fortschritte auf dem Gebiet der Abrüstung nicht zu erreichen sei. Durch diese beiden Thesen wurden die Abrüstung und die Wiedervereinigung torpediert. Es kommt darauf an, durch Fortschritte auf dem einen Gebiet die Voraussetzungen und ein besseres Klima für Fortschritte auf dem anderen zu schaffen. Wendet man sich dann dem zweiten Gebiet zu, so führt jede dort erreichte Verbesserung in ihrer Rückwirkung zu weiteren Fortschritten auf dem ersten. Wer die Bedeutung des Wettrüstens auf deutschem Boden für die Verhärtung der Spaltung Deutschlands richtig ermißt, der muß bereit sein, als einen Beitrag zur Wiedervereinigung Deutschlands zunächst dem Wettrüsten ein Ende unter wirksamer Kontrolle zu setzen, um dann sogar in die rückläufige Bewegung der kontrollierten Rüstungsbegrenzung überzugehen. Jeder Fortschritt auf diesem Gebiet kommt der deutschen Frage zugute. Geschickte Verhandlungsführung kann jedenfalls zu einem solchen Ergebnis führen. Der umgekehrte Weg, das Wettrüsten auf deutschem Boden fortzusetzen und die beiden Teile Deutschlands immer fester in die bestehenden antagonistischen Militärallianzen einzuschmelzen, zerstört allmählich auf alle Fälle die Aussichten auf die Wiedervereinigung Deutschlands.

Das von fremden Truppen geräumte Gebiet muß auf andere Weise vor Uebergriffen Außenstehender geschützt werden. Dabei handelt es sich nicht nur um Sicherheit für Deutschland, sondern auch um die Sicherheit der Nachbarn vor

Deutschland. In Deutschland selbst übersieht man gern diese letztere Frage, die leider durch die Erfahrungen mit der deutschen Militärmacht in den vergangenen Jahrzehnten nicht nur in Frankreich, sondern auch bei den östlichen Nachbarn noch eine Rolle spielt. Eine nur den Deutschen von außen auferlegte Neutralisierung, also Waffenlosigkeit unter fremder Aufsicht, würde das Problem nicht lösen. Niemand will im Herzen Europas ein Machtvakuum schaffen, bei dem jeder Anrainer befürchten würde, daß die andere Seite dieses Vakuum über Nacht mit ihren Kräften füllen könnte. Außerdem würde ein solcher Zustand der Diskriminierung das deutsche Volk verbittern und zu nationalistischem Aufbäumen verleiten. Die klassische bewaffnete Neutralität ist auch nicht gangbar. Sie würde voraussetzen, daß Deutschland eine eigene Militärmacht (ohne vertragliche Begrenzung) unterhalten könnte, welche allein imstande wäre, die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten gleichzeitig und notfalls mit Gewalt vom deutschen Boden fernzuhalten. Eine solche Militärmaschine übersteigt die Leistungsfähigkeit und den Willen des deutschen Volkes und würde auch von keinem anderen Staat den Deutschen zugebilligt werden. Deshalb bleibt nur der Weg übrig, das wiedervereinigte Deutschland in ein regionales Sicherheitssystem einzubauen, in dem es einen Beitrag zu seiner eigenen Sicherheit und der seiner Nachbarn mit Streitkräften in vereinbarter Größe und Bewaffnung leistet. Die Beschränkungen würden nicht nur für Deutschland gelten, sondern in gleicher Weise für die anderen unmittelbaren Mitglieder dieses Sicherheitssystems. Als erste Mitglieder bieten sich dafür die in den Vorschlägen zum Rapacki-Plan genannten Gebiete an. Die Staaten dieses Gebietes würden durch Beistandsverpflichtungen gegen fremde Angriffe aneinander gebunden sein. Darüber hinaus wäre ihre Unverletzlichkeit durch eine Garantie der Weltmächte zu sichern.

Ein solches Vertragssystem würde die Grenze gegen eine mögliche sowjetische Aggression aus Thüringen bis an die polnische Ostgrenze verlegen. Gleichzeitig wäre ein solches Sicherheitssystem ein wesentlicher Schritt zur kontrollierten Begrenzung der Rüstungen in einem bestimmten Gebiet. Die dort getroffenen Vereinbarungen könnten ein nützliches Modell für die Uebernahme ähnlicher Vorschriften durch andere Staaten sein. Die für die unmittelbaren Teilnehmerstaaten geltenden Beschränkungen der konventionellen Streitkräfte dürften auch die Weltmächte anspornen, die in den Londoner Abrüstungsbesprechungen bereits weitgehend einander angenäherten Zahlen über ihre eigenen Höchststärken erneut zum Gegenstand ernsthafter Verhandlungen zu machen.

Darüber hinaus würde das Freihalten dieses Gebietes von Atomwaffen die Bemühungen erleichtern, eine Verteilung der Atomwaffen an weitere Staaten zu unterbinden. Drei Atommächte sind eigentlich schon drei zuviel. Kleinere Staaten, wie die Bundesrepublik, sollten ihre Bemühungen darauf konzentrieren, den Großmächten zu einem Abkommen über die Kontrolle und allmähliche Abschaffung der Massenvernichtungsmittel zuzuraten. Eine solche Politik kann glaubhaft nur verfolgen, wer nicht für seine eigene Armee nach eben diesen Massenvernichtungsmitteln, auch wenn man sie schamhaft heute taktische Atomwaffen nennt, drängt. Wird die Büchse der Pandora geöffnet und die Zahl der Atommächte insbesondere durch die Belieferung mitteleuropäischer Armeen vergrößert, dann ist die allgemeine Verteilung nicht mehr aufzuhalten und ein Kon-

trollsystem kaum noch zu schaffen. Jeder Konflikt, selbst unter mit wenig weltpolitischer Erfahrung ausgestatteten Regierungen, kann dann die Menschheit an den Rand der Selbstzerstörung bringen.

Der Deutschlandplan der SPD

Ein plötzlicher Abzug fremder Truppen könnte zu Erhebungen, Unruhen und daraus sich ergebenden inneren und äußeren Verwicklungen vor allem auf dem Gebiet der DDR führen. Deshalb sollte man den Truppenabzug in bestimmten Etappen vereinbaren. Wie diese Etappen im einzelnen beschaffen wären, müßte in Verhandlungen zu erörtern sein. Auf alle Fälle sollte man erreichen, daß um der Ausschaltung des genannten Risikos willen parallel zu den Etappen der Truppenverringerung politische Fortschritte erreicht würden. Von dieser Parallelentwicklung geht der in dieser Folge abgedruckte Deutschlandplan der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands aus[7]. Er will schon für die erste Stufe die menschlichen Grundrechte und Grundfreiheiten einschließlich der Freizügigkeit der Deutschen über die Zonengrenzen hinweg herstellen, was der Bevölkerung in der DDR ein erhebliches Maß an Freiheit zurückgeben würde, ohne gleich das bestehende Regime hinwegzufegen. Das letztere ist bei der derzeitigen Machtkonstellation von der Sowjetunion sicher nicht zu erwarten. Man müßte außerdem die beiden Teile Deutschlands, die sich wirtschaftlich auseinander entwickelt haben, wieder aufeinander hinzudrehen. Das ist vor allem durch eine massive Verstärkung des Interzonenhandels möglich. Dadurch könnte die DDR von ihrer einseitigen Außenhandelsabhängigkeit an den Sowjetblock allmählich gelöst werden. Diese beiden Beispiele sollen zeigen, in welcher Weise das militärische Auseinanderrücken mit bestimmten Fortschritten auf politischem Gebiet Stufe für Stufe logisch verknüpft werden könnte. Natürlich bedarf, bevor in der Endphase mit dem Abzug fremder Truppen freie Wahlen in ganz Deutschland zur Schaffung einer gesamtdeutschen Regierung stattfinden (auf dieses Postulat kann um eines freiheitlichen Staatswesens willen nicht verzichtet werden), die Zusammenführung der beiden Teile Deutschlands in diesem Sinne der Mitwirkung der vorhandenen Regierungen. In der Zwischenzeit bis zur Schaffung einer demokratisch legitimierten gesamtdeutschen Regierung wird man den die Zusammenarbeit der beiden Regierungen im Rahmen einer Viermächtevereinbarung planenden Organen keine Befugnisse einräumen dürfen, welche ihnen gestatten, Maßnahmen gegen den Willen der Regierungen und Parlamente in beiden Teilen Deutschlands durchzusetzen. Es kommt auf Einigung und nicht auf Erzwingung an. Eine solche Regelung sichert die Freiheit in der Bundesrepublik gegen unerwünschte kommunistische Eingriffe vom anderen Teile Deutschlands her. Sie gibt allerdings gleichzeitig auch Herrn *Ulbricht* die Möglichkeit, bestimmte Dinge, die er nicht zu tun bereit ist, zu verhindern. Deshalb muß eine Automatik hinter diese Entwicklung gestellt werden. Diese Automatik liegt in der vorangegangenen Einigung der vier Mächte über den stufenweisen, festgelegten Abzug ihrer Truppen aus Mitteleuropa. Mit jedem weiteren Truppenabzug verringert sich die Macht einer Regierung, die sich nicht auf die eigene Bevölkerung stützen kann, sondern zu ihrem Schutz der Anwesenheit fremder Truppen

[7]) Vgl. den Wortlaut auf Seite D 187 dieser Folge.

bedarf. Das ist der Zwang, der zum Eingehen auf bestimmte Liberalisierungsmaßnahmen und Fortschritte zur Zusammenführung der Teile führt, weil sonst das Risiko für denjenigen zu groß wird, der diese Fortschritte verhindert und dessen Machtgrundlage gleichzeitig schwindet. Aengstliche Gemüter meinen, daß selbst nach dem Abzug sowjetischer Truppen das kommunistische Regime infolge des vorhandenen Terrorapparates bestehen bleiben könnte. Wir sollen ehrlich zugeben, daß die materielle Lage der Bevölkerung in Mitteldeutschland in den letzten Jahren nicht unerheblich verbessert worden ist. Die zurückgehenden Flüchtlingszahlen spiegeln die gleiche Erscheinung wider. Dennoch dürfte feststehen, daß im Gegensatz zur nationalsozialistischen Herrschaft zwischen 1933 und 1939, als die Nationalsozialisten ihren Terror gar nicht gebraucht hätten, weil eine Mehrheit des Volkes ihnen zustimmte, das jetzige Regime in Mitteldeutschland den Abzug der sowjetischen Truppen nicht ohne ganz wesentliche Veränderungen überleben könnte. Es besitzt keine eigene Massengrundlage. Um so einleuchtender ist es, daß der Truppenabzug tatsächlich die Schlüsselfrage für die Wiedererlangung der deutschen Einheit und die Gewährung der Freiheit an die Deutschen in der Sowjetzone ist.

Berlin

Berlin spielt in diesem ganzen Prozeß eine besondere Rolle. Man sollte keine Sondervereinbarungen für Berlin treffen, welche aus Berlin ein drittes deutsches Staatsfragment machen. Es dürfte mit einer Sonderregelung kaum gelingen, Berlin in gleicher Weise wie heute, also durch die Anwesenheit westlicher Truppen und durch die wirtschaftliche Verbundenheit mit der Bundesrepublik, gegen jede Gefahr zu sichern. Selbst wenn aber ein neuer Berlin-Status eine Verschlechterung der gegenwärtigen Lage Berlins vermeiden könnte, würde er dennoch die Hoffnung zerrinnen lassen, daß Berlin in übersehbarer Zeit wieder die Hauptstadt eines geeinten Deutschlands wird. Diese Hoffnung gehört aber ebenso zu den Lebenselementen des freiheitlichen Berlin wie die wirtschaftliche und militärische Sicherung. Deshalb war der Vorschlag der NATO richtig, auch, aber nicht nur über Berlin zu verhandeln, aber in dem größeren Zusammenhang der Deutschlandfrage im ganzen und der europäischen Sicherheit. Es ist an der Zeit, daß der Westen diese von ihm selbst geprägte Formel mit einem konkreten Inhalt füllt. Sonst besteht die Gefahr, daß die Verhandlungen der Außenministerkonferenz und auch die Gipfelkonferenz auf jenes Gebiet abgleiten, wo der Westen sie mit guten Gründen nicht haben wollte: auf eine isolierte Erörterung der Berlin-Frage.

In diesem Licht würde das militärische Auseinanderrücken nicht in Berlin beginnen, sondern in Berlin enden. Die letzten Truppen, welche den deutschen Boden verließen, wären die Truppen aus Berlin. Sie sollten diese Stadt erst verlassen, wenn sie im Zuge der militärischen und politischen Vereinbarungen wieder zur Hauptstadt ganz Deutschlands wird und in die Obhut gesamtdeutscher Sicherungsverbände übergeben werden kann.

Ein Friedensvertrag mit Deutschland?

Von Wilhelm G. Grewe

I.

Am 10. Januar 1959 hat die Sowjetregierung 28 anderen Regierungen den Entwurf eines Friedensvertrages mit Deutschland vorgelegt. Der Entwurf umfaßte 48 Artikel. Ihm waren Begleitnoten unterschiedlichen Wortlauts an die verschiedenen Regierungen beigegeben[1].

In ihrer Note an die Regierung der Vereinigten Staaten schlug die Sowjetregierung vor, innerhalb von zwei Monaten eine Friedenskonferenz nach Warschau oder Prag einzuberufen, um ihren Entwurf eines Friedensvertrags mit Deutschland zu erörtern, die Einzelheiten auszuarbeiten und einen vereinbarten Text des Vertrags zu unterzeichnen. Sie schlug vor, daß der Konferenz auf der einen Seite die Regierungen derjenigen Staaten beiwohnen sollten, die mit ihren Streitkräften am Krieg gegen Deutschland teilgenommen hatten, auf der anderen Seite die Regierungen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland, die den Friedensvertrag im Namen Deutschlands unterzeichnen sollten.

Die Note gab weiterhin der Ansicht Ausdruck, daß über den Abschluß eines Friedensvertrags hinaus praktische Schritte in bezug auf Berlin unternommen werden sollten, wie sie die Sowjetregierung vorgeschlagen hatte, insbesondere in ihrer Note vom 27. November 1958[2]. In dieser Note hatte die Sowjetregierung den Gedanken der Schaffung einer sogenannten „Freistadt West-Berlin" entwickelt und den Westmächten — falls sie diese Idee nicht annehmen würden — eine einseitige sowjetische Aktion zur Beendigung des Viermächte-Besatzungs-Status in Berlin nach Ablauf von 6 Monaten angedroht.

Abgesehen von dieser Bezugnahme auf das Berlin-Ultimatum besteht auch noch ein anderer Zusammenhang zwischen den beiden Vorschlägen. Im Artikel 25 des Friedensvertrags-Entwurfs wird nämlich gesagt:

„Solange die Einheit Deutschlands nicht wiederhergestellt ist und kein einheitlicher deutscher Staat errichtet ist, erhält West-Berlin die Stellung einer entmilitarisierten Freistadt mit einem entsprechenden Sonderstatus."

II.

Der Westen hat auf den sowjetischen Friedensvertragsvorschlag ausgesprochen und entschieden negativ reagiert.

---

[1]) Wortlaut des Friedensvertragsentwurfs und der Begleitnote vom 10. Januar 1959 in Europa-Archiv 2—3/1959, S. D 21—D 40.

[2]) Wortlaut der Note vom 27. November 1958 in Europa-Archiv 24/1958, S. 11 300 ff.

Warum diese negative Reaktion, was ist so falsch und abwegig an diesem Vorschlag, einen Friedensvertrag mit Deutschland abzuschließen?

Selbstverständlich war es nicht der Gedanke eines deutschen Friedensvertrags als solcher, der die Ablehnung des Westens hervorrief. Niemand kann leugnen, daß der Aufschub einer Friedensregelung um nunmehr 14 Jahre nach dem Ende der Feindseligkeiten hinaus viele ernste Nachteile mit sich bringt und sogar eine gewisse Gefahr für den Frieden und die Sicherheit der Welt darstellt.

Wenn man einen dauerhaften Frieden will, so ist eine endgültige Regelung aller Streitfragen, die zum Kriege führten oder sich aus dem Kriege ergeben haben, unentbehrlich.

Aus diesem Grunde haben die Westmächte stets eine vertragliche Friedensregelung befürwortet. Das gleiche hat die Regierung der Bundesrepublik getan. Im Jahre 1954 kamen die Regierungen der drei Westmächte und der Bundesrepublik vertraglich überein, daß eine zwischen Deutschland und seinen ehemaligen Gegnern frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für ganz Deutschland, welche die Grundlage für einen dauerhaften Frieden bilden soll, ein wesentliches Ziel ihrer gemeinsamen Politik ist. Sie waren weiterhin darüber einig, daß die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands bis zu dieser Regelung aufgeschoben werden muß[3].

Bereits im Rahmen ihres gemeinsamen Planes für die Wiedervereinigung Deutschlands in Freiheit (des sogenannten „Eden-Plans"), der auf der Genfer Außenministerkonferenz im Oktober 1955 vorgelegt wurde, haben die Westmächte in Uebereinstimmung mit der Bundesregierung Friedensvertragsverhandlungen vorgesehen[4]. (In einer ersten Phase sollten freie Wahlen in ganz Deutschland stattfinden, in einer zweiten Phase sollte eine verfassunggebende Nationalversammlung einberufen werden; in einer dritten Phase sollte mit der Ausarbeitung einer Verfassung begonnen und zugleich eine gesamtdeutsche provisorische Behörde gebildet werden, die befugt sein sollte, Verhandlungen über einen Friedensvertrag mit den Vier Mächten aufzunehmen. In der vierten Phase sollte eine gesamtdeutsche Regierung gebildet werden, die für die Verhandlung und den Abschluß eines Friedensvertrags zuständig sein sollte. Den Abschluß bildete eine fünfte Phase, in welcher der Friedensvertrag nach seiner Ratifikation durch die Vier Mächte und durch Deutschland in Kraft treten sollte.) Dieser Plan ging von dem Gedanken aus, daß nur eine wahrhaft repräsentative gesamtdeutsche Regierung die Verantwortung für die Verhandlung und den Abschluß eines Friedensvertrags übernehmen könnte, daß Vorverhandlungen jedoch durch eine von der Nationalversammlung eingesetzte provisorische gesamtdeutsche Behörde geführt werden könnten. Der Vertrag sollte von allen Staaten (oder Nachfolgestaaten) unterzeichnet werden, die sich im Kriege mit Deutschland befunden hatten.

---

[3]) Vgl. Artikel 7 des Bonner Vertrags über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten, in der abgeänderten Fassung vom 23. Oktober 1954, *Bundesgesetzblatt* 1955, Teil II.

[4]) Wortlaut des „Eden-Planes" in Europa-Archiv 1/1956, S. 8517—8519.

In einer gemeinsamen Erklärung, welche die Westmächte und die Bundesregierung am 29. Juli 1957 in Berlin veröffentlichten, wurden die Grundsätze entwickelt, die für eine europäische Friedensregelung maßgeblich sein sollten[5].

In dieser Erklärung, ebenso wie in vielen anderen Verlautbarungen, haben die Westmächte mit Bedauern darauf hingewiesen, daß eine solche Regelung noch nicht erzielt werden konnte. In ihrer Note vom 30. September 1958 an die Sowjetregierung hat die Regierung der Vereinigten Staaten beispielsweise erklärt[6]:

„Die Regierung der Vereinigten Staaten stimmt der in der Sowjetnote enthaltenen Feststellung zu, daß der Abschluß eines Friedensvertrags mit Deutschland den Schlußstrich unter den letzten Krieg ziehen würde und daß das deutsche Volk selbst an der Vorbereitung eines solchen Vertrags mitwirken sollte. Eine wesentliche Voraussetzung für die Aushandlung eines Friedensvertrags ist indessen die Bildung einer Regierung, die den Willen des deutschen Volkes wirklich zum Ausdruck bringt. Nur eine auf solcher Grundlage errichtete Regierung könnte Verpflichtungen übernehmen, die anderen Ländern Vertrauen einflößen und die vom deutschen Volk selbst als gerecht und verbindlich angesehen würden.

Darüber hinaus muß die Sowjetregierung der Tatsache bewußt bleiben, daß deutsche Vertreter bei allen Erörterungen über einen Friedensvertrag, die vor der Wiederververeinigung Deutschlands stattfinden, keine Vollmacht haben würden, eine künftige gesamtdeutsche Regierung auf die dort erzielten Ergebnisse zu verpflichten.

Aus diesen Gründen ist die Regierung der Vereinigten Staaten der Ansicht, daß die Wiedervereinigung Deutschlands und die Bildung einer gesamtdeutschen Regierung auf dem Wege freier Wahlen die erste Aufgabe bei jeder Erörterung der deutschen Frage sein muß."

III.

Tatsächlich war es die Sowjetregierung, die seit vielen Jahren den Abschluß eines Friedensvertrags dadurch unmöglich gemacht hatte, daß sie sich weigerte, an der Schaffung der unerläßlichen Voraussetzungen für Friedensverhandlungen mitzuwirken.

Während des Zweiten Weltkrieges befanden sich die Westmächte und die Sowjetunion im Kriegszustand mit e i n e r deutschen Regierung. Infolgedessen faßten sie bei Beendigung des Krieges eine Friedensregelung mit e i n e r gesamtdeutschen Regierung ins Auge. Dies kam in einer ausdrücklichen Bestimmung des Potsdamer Abkommens vom August 1945[7] zum Ausdruck, in der die Aufgaben eines Rats der Außenminister umschrieben wurden:

„Der Rat wird zur Vorbereitung einer Friedensregelung für Deutschland benutzt werden, damit das entsprechende Dokument durch die für diesen Zweck geeignete Regierung Deutschlands angenommen werden kann, nachdem eine solche Regierung gebildet ist."

Da es im Jahre 1945 weder eine deutsche Regierung noch eine sonstige oberste Behörde oder irgendein zuständiges Gremium deutscher Vertreter gab, war eine alsbaldige Friedensregelung unmöglich. Es blieb nichts anderes übrig, als diese Regelung aufzuschieben. Der Aufschub war eine der vielen unseligen Konsequenzen der Politik der „bedingungslosen Kapitulation".

[5]) Wortlaut der Erklärung vom 29. Juli 1957 in Europa-Archiv 16/1957, S. 10 115.
[6]) Wortlaut der Note vom 30. September 1958 in Europa-Archiv 19—20/1958, S. 11 128.
[7]) Wortlaut des Potsdamer Abkommens in Europa-Archiv, Oktober-Nov. 1946, S. 215—220.

Bis zum Jahre 1947 hielt die Sowjetregierung an dem auch von ihr in Potsdam eingenommenen Standpunkt fest, daß eine Friedensregelung die Unterschrift einer gesamtdeutschen Regierung benötige.

Noch während der Londoner Außenministerkonferenz im November 1947[8] wiederholte der sowjetische Außenminister *Molotow* unermüdlich, wie dies auch andere Sowjetvertreter vor ihm immer wieder getan hatten, den Grundsatz, daß die Unterzeichnung eines Friedensvertrags von der vorherigen Errichtung einer gesamtdeutschen Zentralregierung abhängig sei. Dem widersprachen damals der französische Außenminister Georges *Bidault* und der amerikanische Außenminister George *Marshall*.

Tatsächlich war es nicht gerade die Einheit Deutschlands als solche, die *Molotow* am Herzen lag. Es war vielmehr die Erwartung und das Ziel der sowjetischen Außenpolitik, einen möglichst starken Einfluß und wenn möglich sogar eine beherrschende Position für den Kommunismus in ganz Deutschland zu erobern. Abgesehen hiervon hatte die Sowjetregierung ein ganz besonderes Interesse daran, mindestens einen gewichtigen Anteil an der alliierten Kontrolle der Ruhrindustrie zu erlangen.

Nachdem die Sowjetregierung im Jahre 1948 einsehen mußte, daß es ihr nicht gelingen würde, in naher Zukunft eine kommunistisch beeinflußte oder gar kommunistisch beherrschte gesamtdeutsche Regierung zu errichten, änderte sie ihre Taktik. Sie begann nunmehr, ihre Deutschlandpolitik zunächst auf die Errichtung einer rein kommunistischen Regierung in ihrer eigenen Besatzungszone zu konzentrieren. 1949 errichtete sie die sogenannte „Deutsche Demokratische Republik". Im Laufe der folgenden Jahre richtete sie ihre Bemühungen — allerdings mit geringem Erfolg — darauf, die internationale Anerkennung für dieses Regime zu erlangen.

Immer seltener wurde die „Wiedervereinigung" in den Aeußerungen der Sowjetregierung erwähnt. Man entwickelte vielmehr eine neue Theorie von der Existenz zweier getrennter deutscher Staaten, die lediglich durch Verhandlungen miteinander vereinigt werden könnten. In dieser zweiten Phase ihrer Deutschlandpolitik, die bis 1958 andauerte, revidierten die Sowjets Schritt für Schritt ihre Haltung in der Frage des Friedensvertrages: Sie gaben den Grundsatz auf, daß ein Friedensvertrag die vorherige Bildung einer gesamtdeutschen Zentralregierung erfordere; statt dessen brachten sie den Gedanken einer provisorischen gesamtdeutschen Regierung auf, die sofort in Friedensvertragsverhandlungen eintreten sollte; lediglich die Unterzeichnung des Friedensvertrags sollte einer endgültigen gesamtdeutschen Regierung vorbehalten bleiben. Später wurde auch dieser Gedanke einer provisorischen gesamtdeutschen Regierung wieder aufgegeben, und statt dessen wurden Friedensverhandlungen mit den zwei deutschen Regierungen vorgeschlagen. Als erster Schritt zur Wiedervereinigung wurde *Ulbrichts* Vorschlag einer Ost- und Westdeutschland umfassenden „Konföderation" empfohlen.

In ihren den Entwurf eines Friedensvertrags begleitenden Noten vom 10. Januar 1959 ist die Sowjetregierung auch hierüber hinausgegangen und hat aber-

[8]) Vgl. hierzu den Bericht über die Londoner Außenministerkonferenz in Europa-Archiv, Januar 1948, S. 1067—1086.

mals eine neue Phase ihrer Deutschlandpolitik eingeleitet: ohne jede Einschränkung verlangt sie nunmehr nicht nur die Aushandlung, sondern auch die Annahme und Unterzeichnung eines Friedensvertrags durch zwei getrennte deutsche Staaten. Die Wiedervereinigung wird mit einigen bedeutungslosen Deklamationen abgetan und praktisch auf unabsehbare Zeit verschoben. Man gibt sich kaum noch Mühe zu verbergen, daß man die Wiederherstellung eines einheitlichen Deutschland nicht wünscht.

Trotz dieses häufigen Wechsels der Taktik und der Methoden sind die grundlegenden Ziele der sowjetischen Deutschland-Politik kaum verändert worden: nachdem man eingesehen hatte, daß eine gesamtdeutsche Satellitenregierung nicht im ersten Anlauf zu erreichen war, versuchte man, das gleiche Ziel auf einem Umweg — vornehmlich über eine provisorische gesamtdeutsche Regierung — zu erreichen. Mit ihrer Hilfe sollte die Wiedervereinigung zur kommunistischen Gleichschaltung führen. Während nämlich freie Wahlen das kommunistische Regime in Ostdeutschland zum Einsturz gebracht hätten, würde eine provisorische gesamtdeutsche Regierung die Herrschaft dieses Regimes in der sowjetischen Besatzungszone unangetastet gelassen und zugleich eine zusätzliche Möglichkeit geboten haben, Einfluß und Machtpositionen in Westdeutschland zu erobern.

Die Kommunisten verfügen über reiche Erfahrungen und große Geschicklichkeit in der Eroberung von Machtpositionen innerhalb einer Koalitionsregierung. Sobald sie einmal das Innenministerium und damit die Polizeikräfte in ihrer Hand haben, pflegen sie die anderen Koalitionspartner zu terrorisieren und Wahlen zu ihren Gunsten zu verfälschen. Trotz ihrer zahlenmäßigen Schwäche ist es ihnen mit Hilfe dieser Technik des Staatsstreiches mehrfach gelungen, Koalitionspartner zu überwältigen, demokratische Verfassungseinrichtungen zu paralysieren und sich selbst in den Besitz der Macht zu bringen.

Wenn dieser Plan einer provisorischen Regierung im Falle Deutschlands nicht den Zweck erfüllte, der ihm zugedacht war, so ist dies im wesentlichen der beharrlichen und standhaften Weigerung der Bundesrepublik und der drei Westmächte zu verdanken, sich auf die Bildung einer provisorischen Regierung einzulassen.

Unter dem Eindruck dieses Fehlschlags steht die letzte Wandlung der sowjetischen Taktik, die an den letzten Zielen wiederum wenig ändert. Die sogenannte „Konföderation", die nach der Aufgabe des Gedankens einer gesamtdeutschen provisorischen Regierung in den Vordergrund der sowjetischen Politik getreten ist, ist lediglich ein neuer Umweg, der zum gleichen alten Ziel führen soll.

IV.

Denn was bedeutet dieser Vorschlag einer deutschen Konföderation eigentlich?

Die historischen Erfahrungen, die man mit „Konföderationen" (d. h. mit Staatenbünden) gemacht hat, sind wenig ermutigend. Die Konföderation der 13 amerikanischen Staaten, in der sich die früheren Kolonien nach der Unabhängigkeitserklärung von 1776 zusammenfanden, hatte nur wenige Jahre Bestand. Sie wurde durch die Unions-Verfassung von 1787/89 abgelöst, durch die die Vereinigten Staaten in einen Bundesstaat verwandelt wurden. Die Väter der neuen Ver-

fassung, insbesondere *Hamilton* und *Madison*, haben in einer Reihe von Abhandlungen, die zur klassischen Literatur der Staatstheorie gehören, bittere und überzeugende Kritik an den unvermeidlichen Unzulänglichkeiten aller Konföderationsverfassungen geübt[9]. Auch die Erfahrung mit dem Staatenbund der aus der Union ausgeschiedenen Südstaaten, die sich 1861 unter dem Namen „The Confederate States of America" konstituierten, war nicht viel günstiger. Auch dieser Staatenbund brach nach einigen Jahren infolge der südstaatlichen Niederlagen im Bürgerkrieg zusammen.

Die deutsche Geschichte des 19. Jahrhunderts bietet noch viel weniger Anlaß, dem Konföderationsgedanken Vertrauen entgegenzubringen. Von 1815 bis 1866 war Deutschland ein Staatenbund. Unter dem Namen „Deutscher Bund" hatten sich die deutschen Fürsten und freien Städte unter einer Konföderationsverfassung (der deutschen Bundesakte von 1815, ergänzt durch die Wiener Schlußakte vom gleichen Jahre) zusammengeschlossen. Diese staatliche Organisationsform erwies sich als äußerst schwach und unzulänglich. Sowohl die Regierungs- und Verwaltungs- wie auch die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes waren äußerst bescheiden. Praktisch war mit dieser Staatsform weder eine einheitliche deutsche Außenpolitik noch eine konstruktive innere Politik zu betreiben. Erreicht wurde nur eines: die wirkliche nationale Einigung Deutschlands wurde für 55 Jahre verzögert.

Dies ist offenbar genau das, was die Sowjetunion — mit dem Beifall *Ulbrichts* — im Sinne hat: die Wiedervereinigung Deutschlands für ein halbes Jahrhundert oder gar für immer zu verhindern.

Der letzte Zweifel an dieser Zielsetzung wird durch die besonderen Ausgestaltungsvorschläge für diese besondere Konföderation beseitigt, wie sie von Moskau und Ost-Berlin vorgeschlagen wird. Denn wie soll diese Konföderation aussehen:

In einer Rede, die *Ulbricht* am 1. Februar 1957 auf der 30. Tagung des Zentralkomitees der SED gehalten hat[10], wurden nicht weniger als 17 „Vorbedingungen" aufgeführt, die von der Bundesrepublik im voraus erfüllt werden müssen, bevor auch nur an ein Gespräch über diese an sich schon so problematische Konföderation gedacht werden könne. Dies sind die 17 Vorbedingungen:

1. Austritt aus der NATO und anderen militärischen Gruppierungen (zweckmäßigerweise vorbereitet durch eine Volksabstimmung).
2. Errichtung eines kollektiven europäischen Sicherheitssystems und einer Zone verminderter Rüstung unter Teilnahme der beiden deutschen Staaten.
3. Abschaffung der Wehrpflicht.
4. Verzicht auf die „Politik der Remilitarisierung".
5. Beiderseitige Begrenzung der Streitkräfte.
6. Entfernung der „führenden Nazifunktionäre aus dem Staats- und Wirtschaftsapparat Westdeutschlands".

---

[9]) Es handelt sich um die Abhandlungen, die in der berühmten Aufsatzsammlung „The Federalist" unter Nr. 15 ff. abgedruckt sind.

[10]) Vgl. den Wortlaut der Rede *Ulbrichts* vom 1. Februar 1957 in: *Neues Deutschland* vom 3. und 5. Februar 1957; insbes. Teil IV: „Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands."

7. Verzicht auf die „Politik der Refaschistisierung".
8. Proletarische Führung im Bund mit „Mittelschichten" und „Kreisen des nationalen Bürgertums".
9. Ausschaltung „militärischer und imperialistischer Kräfte".
10. Schulreform.
11. Liquidierung der „Herrschaft der Monopole".
12. Aufhebung des Betriebsverfassungsgesetzes.
13. Herstellung der „vollen Rechte der Arbeiter" (einschließlich „Arbeiterkontrolle" in den Großbetrieben).
14. Volksabstimmung über Ueberführung der Schlüsselindustrie in Volkseigentum.
15. Beseitigung der „Vorrechte der Großgrundbesitzer".
16. Herstellung der „vollen Rechte der Bauern".
17. „Demokratische Bodenreform" (Enteignung des Besitzes über 100 ha).

In den vergangenen Monaten hat *Ulbricht* einige weitere Angaben darüber gemacht, wie er sich die von ihm vorgeschlagene Konföderation vorstellt: Es soll ein gesamtdeutscher Rat gebildet werden, bestehend aus 100 Mitgliedern, von denen je 50 aus der Bundesrepublik und 50 aus der „DDR" kommen sollen. Sie sollen von ihren heimischen Parlamenten ernannt werden. Als ausführendes Organ soll der Rat ein „Präsidium" wählen. Weder der Rat noch das Präsidium sollen Befugnisse haben, welche die Regierungen und Parlamente in beiden Teilen Deutschlands binden würden. Sie sollen lediglich beratende Funktionen haben und befugt sein, „Empfehlungen" zu geben.

Dies, in Verbindung mit einer skizzenhaften Aufzählung der Sachgebiete, auf denen der Rat tätig werden dürfte, ist bisher alles, was man über den Aufbau dieser vom Osten propagierten Konföderation weiß. Ist ein solches Gebilde überhaupt arbeits- und handlungsfähig?

Um diese Frage zu beantworten, muß man sich daran erinnern, daß jedes föderative Staatsgebilde — mag es sich um einen Bundesstaat oder um einen Staatenbund handeln — eines Mindestmaßes gemeinsamer Ziele, Ueberzeugungen und Maßstäbe bedarf, die sich auf gewisse grundlegende Ideale und Wertvorstellungen gründen. Das ist eine stets gültige und von allen Klassikern der abendländischen Staatstheorie anerkannte Wahrheit, die beispielsweise *Montesquieu* vor zwei Jahrhunderten im Hinblick auf alle Arten föderativer Verfassungen wie folgt ausgedrückt hat[11]:

„Föderative Verfassungen müssen sich auf Staaten gleicher Art gründen, insbesondere auf republikanische Staaten."

Entsprechend diesem grundlegenden Prinzip verfassungsmäßiger Homogenität föderativer Staaten findet man tatsächlich in nahezu allen Verfassungen moderner Staatenbünde oder Bundesstaaten Bestimmungen, die darauf abzielen, ein gewisses Mindestmaß der Uebereinstimmung in den grundlegenden Strukturprinzipien des Staatsaufbaus sicherzustellen.

Demgemäß sagt beispielsweise Artikel IV, Abschnitt 4, der Verfassung der Vereinigten Staaten:

11) *Montesquieu*, „Esprit des lois", IX, 2.

„Die Vereinigten Staaten garantieren jedem Einzelstaate in diesem Bund eine republikanische Regierungsform ...".

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland geht in dieser Hinsicht noch erheblich weiter. Artikel 28 stellt an den verfassungsmäßigen Aufbau der Länder folgende Anforderungen:

„(1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.

(2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.

(3) Der Bund gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht."

Sogar die „Verfassung" der sogenannten „Deutschen Demokratischen Republik" trägt diesem Grundsatz der verfassungsmäßigen Homogenität Rechnung. Artikel 109 dieser „Verfassung" besagt:

„Jedes Land muß eine Verfassung haben, die mit den Grundsätzen der Verfassung der Republik übereinstimmt. Der Landtag ist die höchste und alleinige Volksvertretung des Landes.

Die Volksvertretung muß in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen wahlberechtigten Bürgern nach den im Wahlgesetz für die Republik niedergelegten Grundsätzen des Verhältniswahlrechts gewählt werden."

Daß dieser Artikel ebenso wie die meisten anderen Bestimmungen dieser „Verfassung" nur auf dem Papier steht, ist eine andere Frage. Tatsächlich gibt es in der Zone weder geheime Wahlen noch überhaupt eine Gliederung des Staatsaufbaus in Länder.

Auch die dem Buchstaben nach föderative Verfassung der Sowjetunion weicht von diesem Grundsatz der Homogenität nicht ab. Artikel 16 schreibt vor:

„Jede Unionsrepublik hat ihre den Besonderheiten der Republik Rechnung tragende und in voller Uebereinstimmung mit der Verfassung der UdSSR aufgebaute Verfassung."

Man könnte noch viele Beispiele zitieren, wie den Artikel 17 der Weimarer Verfassung, Artikel 6 der Schweizerischen Bundesverfassung oder Artikel 7, VII, der Verfassung Brasiliens. Ebenso ließen sich Beispiele aus den Verfassungen von Staatenbünden im engeren Sinne des Wortes anführen. Artikel 13 der deutschen Bundesakte von 1815 besagte:

„In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden."

Die Wiener Schlußakte ging in ihrem Artikel 57 darüber noch hinaus:

„Da der Deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souveränen Fürsten besteht, so muß dem hierdurch gegebenen Grundbegriff zufolge, die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staates vereinigt bleiben, und der Souverän kann

durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden."

Alle diese Beispiele zeigen sehr deutlich, daß man es überall auf der Welt und zu allen Zeiten für unmöglich gehalten hat, daß sich Staaten in einer föderativen Gemeinschaft zusammenschließen, die nicht in ihren grundlegenden Auffassungen über die Prinzipien der Regierungs- und Staatsform übereinstimmen. Es bedarf keiner Erläuterung, daß eine solche Uebereinstimmung zwischen einer kommunistischen, totalitären Diktatur vom Typ des Ulbricht-Regimes und einem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat von der Art der Bundesrepublik nicht besteht.

Tatsächlich erfordert eine staatliche Gemeinschaft in unserer Zeit mehr als nur gemeinsame Vorfahren und eine gemeinsame Sprache. Die Tatsache, daß *Ulbricht* in Deutschland geboren ist und deutsch spricht, ruft bei den meisten Deutschen noch keine Gefühle der Gemeinsamkeit und der Solidarität mit ihm hervor. Sie wird jedenfalls die Vertreter der Bundesrepublik niemals davon abhalten, in allen entscheidenden politischen Fragen anderer Meinung zu sein als er. Welche Folgerungen ergeben sich daraus?

Eine Konföderation ist — ausweislich der Definitionen, die man in jedem staatsrechtlichen Lehrbuch findet — eine lockere Staatenverbindung auf völkerrechtlicher Grundlage, in der jeder Mitgliedstaat seine Souveränitätsrechte behält. Mit anderen Worten: jeder Mitgliedstaat behält ein Vetorecht, das nicht durch Mehrheitsbeschlüsse überwunden werden kann. Wenn sich die Organe der von *Ulbricht* vorgeschlagenen Konföderation, so wie er es im Sinne hat, zu gleichen Teilen aus Vertretern beider Teile Deutschlands zusammensetzen, so ist es nicht schwer, vorauszusehen, was sich ereignen wird: Entweder die „DDR" behält in Uebereinstimmung mit den üblichen Grundsätzen einer Konföderationsverfassung ein formelles Vetorecht. In diesem Falle wird der gesamtdeutsche Rat und sein Präsidium das gleiche Schicksal erleiden, das dem Alliierten Kontrollrat für Deutschland nach dem Kriege widerfahren ist: er wird unfähig sein, irgendwelche Entscheidungen oder Maßnahmen zu treffen. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen liefert ein weiteres Beispiel für das unvermeidliche Schicksal einer politischen Maschinerie, bei der ein formelles Vetorecht mit tiefen politischen und ideologischen Gegensätzen zwischen den Mitgliedern zusammentrifft.

Andererseits, falls der gesamtdeutsche Rat (in Abweichung von den traditionellen Grundsätzen einer Konföderation) ermächtigt werden sollte, Mehrheitsentscheidungen zu treffen, so wird doch das Endergebnis nahezu das gleiche sein: Eine Zusammensetzung des Rates mit je 50 Mitgliedern aus Ost und West läuft praktisch auf ein Vetorecht jeder Seite hinaus, selbst wenn eine Mehrheitsentscheidung rechtlich zugelassen ist. Der einzige Unterschied gegenüber dem zuerst erwähnten Fall liegt darin, daß sich eine andere, für die Bundesrepublik noch viel gefährlichere Möglichkeit eröffnet: Die 50 Ratsmitglieder, die von *Ulbricht* entsandt werden, werden ohne jeden Zweifel unter einer strikten Parteidisziplin stehen (wobei es keinen Unterschied macht, ob sie sämtlich der SED oder aber einige von ihnen den Mitläufer- und Satelliten-Parteien der Zone angehören). Ebenso unzweifelhaft wird man die Vertreter der Bundesrepublik nicht an eine solche strikte Parteidisziplin binden können. Selbst wenn sich der

Rat aus designierten Ländervertretern zusammensetzen sollte, die an die Weisungen ihrer Landesregierungen gebunden sind, würde keine volle Sicherheit für eine einheitliche und geschlossene Stimmabgabe der bundesrepublikanischen Vertreter bestehen. Ein einziger Mitläufer (oder, im letzterwähnten Falle, eine einzige Landesregierung, die sich nicht an die Richtlinien der Bundespolitik hält) würde genügen, um die Mehrheitsverhältnisse im Rate zugunsten der „DDR“ zu wenden. Weitere Perspektiven dieser Art könnten sich ergeben, falls es — wie dies der sowjetische Entwurf für einen deutschen Friedensvertrag in seinem Artikel 16 fordert — zu einer Wiederzulassung der Kommunistischen Partei im Bundesgebiet kommen sollte.

Auch dann, wenn dem gesamtdeutschen Rat nur beratende Befugnisse übertragen sein sollten, sollte man die darin beschlossenen gefährlichen Möglichkeiten nicht unterschätzen. Eine einzige Abstimmung, bei der sich die oben angedeutete Konstellation ergeben würde, müßte notwendigerweise eine tiefgreifende Verwirrung und Beunruhigung in Deutschland, höchstwahrscheinlich aber auch in der öffentlichen Meinung des Auslandes zur Folge haben. Es ist auch keineswegs ausgeschlossen, daß sich bei einer derartigen Konstruktion der Konföderationsorgane andere weitreichende Folgerungen ergeben. Sie wären im Zusammenhang mit dem Katalog der Sachgebiete zu vermuten, den *Ulbricht* zur Abgrenzung des Tätigkeitsbereichs des gesamtdeutschen Rates aufgestellt hat. Nach seinen Angaben sollte sich der Rat mit folgenden Fragen befassen: Unterzeichnung des Friedensvertrages; internationale Verträge im allgemeinen; Teilnahme an internationalen Organisationen; Beziehungen zwischen Ost- und Westdeutschland; Abschaffung der militärischen Dienstpflicht; Begrenzung der Streitkräfte in beiden Teilen Deutschlands; Handel, Verkehr und Fernmeldewesen zwischen beiden Teilen Deutschlands; Organisation der Arbeit; kulturelle Fragen; Statistik. Es wäre nicht überraschend, wenn die endgültige Formulierung des Konföderationsvorschlages der SED darauf hinauslaufen würde, daß keiner der beiden Teile Deutschlands auf dem Gebiete der Rüstungen oder des Abschlusses gewisser internationaler Verträge ohne Zustimmung des gesamtdeutschen Rates handeln könnte. Eine Konföderation dieser Art würde alsdann bedeuten, daß zwar auf dem Wege zur Wiedervereinigung Deutschlands keinerlei Fortschritte zu erwarten wären, daß aber zur gleichen Zeit die Außen- und die Verteidigungspolitik der Bundesrepublik schwerwiegenden Behinderungen und Verzögerungen ausgesetzt sein würde.

Die von manchen — vielfach in gutem Glauben — vorgebrachte Aufforderung, wir sollten es doch einmal mit einer solchen Konföderation versuchen und ausprobieren, wie man damit arbeiten könnte, verkennt zweierlei: erstens bietet eine „Konföderation“ der Bundesrepublik keine ernsthafte Chance, die Sowjetzone allmählich zu assimilieren. Denn jede Konföderation ist einem System wasserdichter Schotten zu vergleichen: während der eine Teil eine freiheitlich-demokratische Ordnung besitzt, bleibt es dem anderen Teil durchaus möglich, daß kommunistisch-totalitäre System aufrechtzuerhalten und sich gegen jedes Uebergreifen politischer Ideen und Kräfte aus dem westlichen Deutschland abzuschließen. Zum anderen würde diese Empfehlung darauf hinauslaufen, ein Experiment zu unternehmen, bei dem die wichtigsten Preise im voraus gezahlt werden müssen und im Falle eines Mißglückens nicht wieder zurückgefordert werden können. Diese

Preise sind sehr beträchtlich. Sie umfassen u. a.: die völkerrechtliche Anerkennung des Ulbricht-Regimes und der Existenz eines zweiten deutschen Staates; die Aufhebung der Vier-Mächte-Verantwortlichkeit für die Wiedervereinigung Deutschlands; die mehr oder minder weitgehende Zerstörung unseres Verteidigungssystems; die Desorganisation der politischen und sozialen Struktur der Bundesrepublik. Das Endergebnis dieser Art von Konföderation könnte tatsächlich nur die kommunistische Gleichschaltung der Bundesrepublik sein. In diesem Stadium würde die Konföderation allerdings die zu ihrem Funktionieren erforderliche Homogenität erreichen: Ihre Ost und West verbindende Grundlage würden alsdann die Ideologie des Marxismus-Leninismus und das politische und soziale System einer kommunistischen Gesellschaftsordnung sein.

V.

Ob mit oder ohne Konföderation — der sowjetische Entwurf eines Friedensvertrages für Deutschland verfolgt die gleichen Ziele mit sehr ähnlichen Methoden.

Um seine Bedeutung richtig zu verstehen, muß man den kommunistischen Sprachschatz wirklich beherrschen; denn mehr als jedes andere Dokument arbeitet dieser Entwurf mit einer vollkommenen Perversion aller überkommenen politischen Begriffe. Es ist daher nützlich, sich zunächst ein kleines Wörterbuch der kommunistischen Begriffssprache anzulegen. Aus diesem Wörterbuch ergibt sich:

„Demokratisch“ bedeutet im kommunistischen Sprachgebrauch: kommunistisch;

„fortschrittlich“ bedeutet: pro-kommunistisch im Sinne eines politischen Mitläufertums;

„friedliebend“ bedeutet: in internationalen Angelegenheiten der sowjetischen Führung folgend;

„revanchistisch“ oder „revisionistisch“ bedeutet: anti-sowjetisch oder anti-kommunistisch;

„subversive Tätigkeit“ bedeutet: die Aufrechterhaltung eines freien politischen und kulturellen Lebens in einem Gebiet, das den Bürgern eines kommunistischen Landes zugänglich ist;

„Freie Stadt“ bedeutet: eine Stadt, die frei von jeder wirksamen Garantie für die Aufrechterhaltung ihrer Unabhängigkeit ist;

„Konföderation“ bedeutet: eine Vorkehrung zur Verhütung nationaler Wiedervereinigung in Freiheit;

„Deutschland“ bedeutet: ein geographischer Begriff, der die sogenannte DDR und die Bundesrepublik Deutschland umfaßt[12];

„Alliierte und Assoziierte Mächte“ bedeutet: Staaten (gleichgültig, ob souverän oder nicht, und ohne Rücksicht darauf, ob sie während des Krieges auf der deutschen oder auf der entgegengesetzten Seite gekämpft haben), deren Teilnahme an einer Friedenskonferenz die Sowjetregierung in ihrem eigenen Interesse für zweckmäßig hält.

---

12) Artikel 2 des sowjetischen Friedensvertragsentwurfs definiert dies folgendermaßen: „Bis zur Wiedervereinigung Deutschlands in dieser oder jener Form werden unter dem Begriff ‚Deutschland‘ in dem vorliegenden Vertrag die beiden bestehenden deutschen Staaten — die Deutsche Demokratische Republik und die Deutsche Bundesrepublik — verstanden, und alle Rechte und Pflichten Deutschlands, die durch den Vertrag vorgesehen sind, beziehen sich sowohl auf die Deutsche Demokratische Republik als auch auf die Deutsche Bundesrepublik.“

Wenn man dieses Vokabularium im Auge behält, was ist dann der Kern dessen, was die Sowjetunion in ihrem Friedensvertragsentwurf vorschlägt?

1. Die Sowjetregierung schlägt vor, daß innerhalb von zwei Monaten (gerechnet vom Tage der Uebergabe ihrer Note, das heißt vom 10. Januar 1959) 31 Regierungen (nicht nur 28, wie man meistens in der Presse liest) zu einer Friedenskonferenz zusammentreten sollen. Die Annahme dieses Vorschlags hätte bedeutet, daß eine solche Konferenz am 10. März 1959 hätte beginnen müssen.

Wenn man den schwierigen Verhandlungsstoff und die große Zahl der vorgeschlagenen Teilnehmer berücksichtigt, so wird man diesen Verfahrensvorschlag schwerlich ernst nehmen können. Er verrät vielmehr, daß die Sowjetunion von vornherein kaum damit gerechnet hat, daß die eingeladenen Regierungen ihrem Vorschlag Folge leisten würden.

Ueberhaupt weist die von der Sowjetregierung vorgeschlagene Prozedur eine Reihe von Merkwürdigkeiten auf: Zur Friedenskonferenz sollen nicht etwa alle Staaten eingeladen werden, die sich mit Deutschland im Kriegszustand befunden haben. Unter der Bezeichnung „Alliierte und Assoziierte Mächte" sind vielmehr 29 Staaten ausgewählt worden. Zehn von ihnen gehören dem Ostblock an. Einer der vorgeschlagenen Staaten ist kommunistisch, ohne dem Ostblock anzugehören (Jugoslawien). Zwei vorgeschlagene Staaten gelten mehr oder minder als neutral (Indien und Finnland). Elf Staaten gehören der NATO an. Vier weitere „westliche" Staaten stehen außerhalb der NATO (Australien, Brasilien, Neuseeland, die Südafrikanische Union); ein asiatischer Staat hat Verteidigungsabmachungen mit dem westlichen Lager (Pakistan). Diese Liste der sogenannten „Alliierten und Assoziierten Mächte" umfaßt fünf Staaten, die während des Krieges — zum mindesten während seines größeren Teiles — auf der deutschen Seite gestanden haben, und zwei Staatsgebilde, die tatsächlich nichts anderes als Provinzen der Sowjetunion sind (die Bjelorussische und die Ukrainische Sowjetrepublik). Die Bezeichnung „Alliierte und Assoziierte Mächte", die auch in den Friedensverträgen von 1947 verwandt worden ist, war während des Ersten Weltkrieges und in den Pariser Friedensverträgen von 1919 üblich; im Zweiten Weltkrieg pflegte man die Deutschland gegenüberstehende Kriegskoalition „Vereinte Nationen" zu nennen — ein Name, den dann später die Weltfriedensorganisation für sich übernommen hat.

Was die übrigen Staaten anlangt, die sich mit Deutschland im Kriege befunden haben, so sagt Artikel 46 lediglich:

„Jeder Staat, der sich im Kriegszustand mit Deutschland befunden hat und nicht zu den Unterzeichnerstaaten dieses Vertrages gehört, kann diesem Vertrag beitreten."

Die Vorberatung des Friedensvertrages soll oder kann nach sowjetischer Auffassung in zwei Stufen vor sich gehen: Als erste Stufe regt die Sowjetregierung — „wenn die Westmächte es für zweckdienlich erachten" — eine Vorkonferenz der Großen Vier an. Für diesen Fall fordert sie „eine angemessene Beteiligung der DDR und der Deutschen Bundesrepublik als den am Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland unmittelbar interessierten Staaten". Die Unterscheidung, die hier zwischen den Großen Vier und den übrigen ehemals kriegführenden Mächten gemacht wird, entspricht der Differenzierung, die schon in der Bezeichnung „Alliierte und Assoziierte Mächte" liegt.

2. Die Sowjetregierung schlägt einen Friedensvertrag mit zwei deutschen Staaten vor (vgl. Präambel und Art. 2). Zugleich wird die Errichtung eines dritten deutschen Staates ins Auge gefaßt, nämlich der „Freien Stadt West-Berlin“ (Art. 25). Der Vertragsentwurf erweckt im übrigen den Anschein, als wenn sich seine Bestimmungen nicht auf West-Berlin beziehen sollen. Ob dies den Absichten der Sowjetregierung entspricht, wird noch zu klären sein.

Die Bildung einer deutschen „Konföderation“ wird zwar als Möglichkeit ins Auge gefaßt. Indessen würde sich dadurch nichts Wesentliches an der Gesamtkonzeption des Friedensvertrages ändern. In diesem Falle ist nämlich vorgesehen, daß die Organe der Konföderation zusammen mit den Regierungen der beiden deutschen Staaten den Friedensvertrag unterzeichnen.

Was die Wiedervereinigung anbetrifft, so enthält lediglich Artikel 22 ein rein platonisches Bekenntnis zu diesem Gedanken:

„Die Alliierten und Assoziierten Mächte erkennen das Recht des deutschen Volkes auf Wiederherstellung der Einheit Deutschlands an und bringen ihre Bereitschaft zum Ausdruck, den beiden deutschen Staaten jegliche Unterstützung zur Erreichung dieses Zieles auf der Grundlage der Annäherung und Verständigung zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Deutschen Bundesrepublik zu gewähren.

Beide deutsche Staaten, wie auch die Alliierten und Assoziierten Mächte, betrachten den vorliegenden Vertrag als einen wichtigen Beitrag zur Vereinigung Deutschlands, entsprechend den nationalen Hoffnungen des deutschen Volkes sowie den Interessen der Gewährleistung der Sicherheit in Europa und in der ganzen Welt.“

Es versteht sich von selbst, daß eine solche Deklamation keinerlei praktische Bedeutung hat — wenn nicht mit einer einzigen Ausnahme: Sie bringt die Aufhebung der Vier-Mächte-Verantwortlichkeit für die Wiedervereinigung zum Ausdruck und ersetzt diese durch ein unbestimmtes Angebot „guter Dienste“ für das Zustandekommen bilateraler Verhandlungen zwischen Bonn und Pankow.

Würde dieser Grundgedanke eines Friedensvertrages mit zwei deutschen Regierungen akzeptiert, so wäre das Ergebnis die internationale, völkerrechtlich feierlich bekräftigte Anerkennung der endgültigen Teilung Deutschlands. Dabei würde es sich zunächst um eine Dreiteilung handeln. Indessen würde die Unabhängigkeit der „Freien Stadt West-Berlin“ von Anfang an problematisch sein. Früher oder später würde sie unweigerlich ein Anhängsel oder ein Bestandteil der sogenannten DDR werden. In bezug auf die politische Zukunft der Bundesrepublik würden sich Konsequenzen ergeben, die im Zusammenhang mit anderen Bestimmungen des Vertragsentwurfs weiter unten zu untersuchen sind.

Die völkerrechtliche Sanktionierung der deutschen Teilung würde noch dadurch bekräftigt werden, daß sie Bestandteil eines großen multilateralen Vertrages würde, dessen Hauptsignatare sich für seine Beachtung, Auslegung und Durchführung verantwortlich fühlen. Artikel 44 bestimmt ausdrücklich, daß jeder Streit um die Auslegung oder Erfüllung des Vertrages, der nicht durch direkte diplomatische Verhandlungen oder in anderer Weise durch Vereinbarung zwischen den Partnern des Streites geregelt wird, einer Kommission zu übergeben ist, der Vertreter der Sowjetunion, des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreichs, der „DDR“ und der Bundesrepublik angehören. Falls dieser Streit innerhalb von zwei Monaten in der Kommission nicht durch eine

Vereinbarung geschlichtet werden kann, wird er, wenn die Partner des Streits zu keiner Vereinbarung über andere Verfahren zu einer Regelung gelangen, einer Kommission übergeben, der je ein Vertreter eines jeden Partners und ein weiteres Mitglied angehören, das auf Vereinbarung beider Seiten unter den Bürgern eines dritten Landes ausgewählt wird.

3. Eine weitere Folge der Annahme dieses Friedensvertrages wäre die Zerstörung der westlichen Bündnisgemeinschaft. Sie würde durch die politische, militärische und wirtschaftliche Isolierung der Bundesrepublik bewirkt werden.

Viele Jahre hindurch hat die Sowjetunion die Neutralisierung und Entmilitarisierung eines wiedervereinigten Deutschland gefordert. Dabei hat sie regelmäßig den Beitritt der Bundesrepublik zur NATO als ein Hindernis für die Wiedervereinigung Deutschlands bezeichnet. Nunmehr verlangt sie — auch unabhängig von der Wiedervereinigung — die Neutralisierung der Bundesrepublik und deren Austritt aus der NATO. Darin liegt ein sehr bezeichnender Zug der neuen Politik der Sowjetregierung: Man fühlt sich stark genug, Deutschlands Neutralisierung zu fordern, ohne irgendeine angemessene Gegenleistung anbieten zu müssen. Es zeigt sich nunmehr ganz deutlich, was realistische Beobachter schon immer vermutet hatten: daß es nämlich ein ganz unbegründeter Optimismus war, wenn manche glaubten, die Wiedervereinigung durch die Annahme der Neutralisierungsforderung erkaufen zu können. Es spricht alles dafür, daß die Sowjets nur offen aussprechen, was sie schon seit langem gedacht haben, daß sie nämlich in Wirklichkeit die Neutralisierung und die Teilung Deutschlands zusammen anstreben.

Die Neutralisierung Deutschlands wird im Artikel 5 Absatz 1 des Entwurfs formuliert:

„Deutschland verpflichtet sich, keinerlei Militärbündnisse einzugehen, die gegen irgendeinen Staat, der Teilnehmer des vorliegenden Vertrages ist, gerichtet sind, sowie nicht an Militärbündnissen teilzunehmen, deren Teilnehmer nicht alle vier wichtigsten verbündeten Mächte der Anti-Hitler-Koalition — die UdSSR, die USA, das Vereinigte Königreich und Frankreich — sind."

Ergänzend heißt es im vierten Absatz des gleichen Artikels, daß die beiden Teile Deutschlands mit dem Inkrafttreten des Vertrages von den Verpflichtungen frei werden, die mit der Mitgliedschaft in den Organen des Warschauer Vertrages, des Nordatlantikpaktes und der Westeuropäischen Union in Zusammenhang stehen.

Die Neutralisierung, welche die Sowjetregierung im Sinne hat, ist verbunden mit einer weitgehenden Entmilitarisierung. Zwar sollen die beiden Teile Deutschlands nach Artikel 26 „eigene nationale Streitkräfte besitzen (Land-, Luft- und Seestreitkräfte), die für die Landesverteidigung erforderlich sind". Indessen werden diesen Streitkräften so schwerwiegende Beschränkungen auferlegt, daß sie nicht in der Lage sein würden, die Neutralität Deutschlands in einem bewaffneten Konflikt dritter Mächte, der auf das deutsche Gebiet übergreifen sollte, zu schützen. In Artikel 28 heißt es:

„Deutschland darf nicht besitzen, produzieren, erwerben oder experimentell erproben:

a) jegliche Arten von Kernwaffen und andere Mittel der Massenvernichtung einschließlich der biologischen und der chemischen;

b) jegliche Arten von Raketen und gelenkten Geschossen sowie Apparate und Vorrichtungen, die zu ihrem Abschuß oder ihrer Lenkung dienen;

c) Flugzeuge, die in der Hauptsache als Bombenflugzeuge eingerichtet sind und Aufhängevorrichtungen für Bomben und Geschosse besitzen;

d) Unterseeboote."

Weiterhin ist es nach Artikel 29 Deutschland untersagt, über die für den Bedarf seiner Streitkräfte benötigte Menge hinaus Kriegsmaterial, Waffen und Geräte zu besitzen, zu produzieren oder zu erwerben, Produktionskapazitäten für deren Herstellung zu unterhalten sowie irgendwelches Kriegsmaterial, Waffen und Geräte nach anderen Ländern auszuführen.

Diese Beschränkungen bedeuten unter den Bedingungen heutiger Kriegführung, daß die beiden deutschen Teilstaaten die Aufgabe der Landesverteidigung und des Neutralitätsschutzes auch dann nicht mit Aussicht auf Erfolg erfüllen könnten, wenn sie in einen Konflikt mit ihren kleineren Nachbarstaaten hineingezogen würden, ohne daß eine der Großmächte eingreifen würde.

Gleichzeitig würde jeder Schutz durch Verbündete und deren Streitkräfte entfallen. Nach Artikel 30 müssen alle ausländischen Truppen, die sich in Deutschland befinden, entweder sofort oder in gewissen Etappen aus Deutschland zurückgezogen werden. Alle ausländischen Militärstützpunkte auf deutschem Gebiet müssen liquidiert werden. Eine erneute Stationierung ausländischer Streitkräfte wird für unzulässig erklärt.

Da es an irgendeiner entsprechenden Verpflichtung der Sowjetregierung fehlt, ihre eigenen Streitkräfte aus Polen und anderen osteuropäischen Staaten zurückzuziehen, würde die Durchführung dieser Vorschriften auf eine grundlegende Verschiebung des militärischen Kräftegleichgewichts in Europa hinauslaufen.

Hand in Hand mit der Entmilitarisierung und der politischen Neutralisierung zielt der sowjetische Vertragsentwurf offenkundig auf eine wirtschaftliche Isolierung der Bundesrepublik ab. Diese Zielsetzung verbirgt sich hinter den verhältnismäßig harmlos klingenden Formulierungen des Artikels 39. Nach Absatz 1 dieses Artikels muß Deutschland bereit sein, mit allen Alliierten und Assoziierten Mächten Handels- und Schiffahrtsverträge abzuschließen, die den Vertragspartnern die Meistbegünstigung einräumen. Darüber hinaus sagt Absatz 2:

„Deutschland wird in allem, was seinen Handel mit den Alliierten und Assoziierten Mächten betrifft, keine Diskriminierung und künstliche Beschränkung zulassen. Die Alliierten und Assoziierten Mächte werden sich ihrerseits im Handel mit Deutschland an den gleichen Grundsatz halten."

Natürlich liegt es der Bundesrepublik fern, Handelspraktiken zu gebrauchen, die eine willkürliche Diskriminierung irgendeines anderen Staates bedeuten würden. Bekanntlich wird jedoch von einigen europäischen Staaten der Vorwurf erhoben, daß die Organisation des Gemeinsamen Marktes, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, auf eine Diskriminierung der Nicht-Mitgliedstaaten hinauslaufe. Es besteht guter Grund zu der Hoffnung, daß diese Vorwürfe (die nach Auffassung der Bundesregierung nicht begründet sind) durch freundschaftliche

Verhandlungen und Kompromißregelungen ausgeräumt werden können. Es ist jedoch mehr als zweifelhaft, ob derartige Vorwürfe auch in Verhandlungen mit der Sowjetregierung ausgeräumt werden können. Wahrscheinlicher ist, daß die Sowjets den Artikel 39 als eine Waffe zur Zerstörung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (und womöglich der anderen europäischen Gemeinschaften, der Montanunion und Euratoms) benutzen werden und daß sie daher jeder gütlichen Verhandlung über diese Frage unzugänglich sein werden. Es ist sehr bezeichnend, daß Artikel 39 nicht von „willkürlicher Diskriminierung", der einzigen vom Völkerrecht verbotenen Form der Diskriminierung, sondern von „Diskriminierung" schlechthin spricht. Auch der Ausdruck „künstliche Beschränkung" ist völlig unbestimmt und ohne rechtliche Bedeutung.

Zusammenfassend wird man zu diesem Teil des sowjetischen Entwurfs sagen müssen: Er bedeutet die Zerstörung des westlichen Verteidigungssystems, das ohne deutsche Streitkräfte und ohne die Benutzung des Gebietes der Bundesrepublik kaum noch sinnvoll ist. Er bedeutet den Zusammenbruch der europäischen Integrationsbestrebungen und die Isolierung der Bundesrepublik in einem solchen Ausmaß, daß die Aussichten für ihr Ueberleben als freier und unabhängiger Staat höchst zweifelhaft werden.

4. Das gleiche Ziel wird offenbar durch eine Reihe weiterer Bestimmungen auf einem anderen Weg verfolgt. Es handelt sich um Bestimmungen, die dazu dienen, die freiheitlich-demokratische Verfassung der Bundesrepublik zu unterhöhlen und Westdeutschland allmählich in einen weiteren kommunistischen Satellitenstaat zu verwandeln. Der Ausgangspunkt für diese Bestimmungen ist Artikel 16:

„Deutschland wird die freie Betätigung der politischen Parteien und anderer Organisationen gewährleisten, mit Ausnahme der in den Artikeln 13, 17 und 18 genannten Parteien und Organisationen, wobei diese das Recht erhalten, über ihre inneren Angelegenheiten frei zu entscheiden, Kongresse und Versammlungen durchzuführen, die Freiheit der Presse und der Veröffentlichungen wahrzunehmen."

Für jeden, der das kommunistische Wörterbuch nicht beherrscht, lautet diese Bestimmung sehr verführerisch. Würde sie in beiden Teilen Deutschlands wirklich durchgeführt, so bedeutete das natürlich den Sturz der kommunistischen Diktatur in der Sowjetzone und die Angleichung der dortigen politischen Verhältnisse an die Bedingungen, die gegenwärtig in der Bundesrepublik herrschen. Selbstverständlich ist nichts weniger wahrscheinlich als eine solche Entwicklung. Es kann kaum ein Zweifel darüber bestehen, was sich in Wirklichkeit unter der Geltung dieses Artikels vollziehen würde: In der „DDR" würden diese Bestimmungen im gleichen Maße tote Buchstaben bleiben, wie dies schon bisher mit zahlreichen ähnlichen Vorschriften der Fall war, beispielsweise mit dem langen Verzeichnis von Menschenrechten und politischen Freiheiten, das sich in den Artikeln 6 bis 49 der Verfassung der sogenannten DDR findet. Keine einzige dieser Grundrechtsbestimmungen hat in der politischen Wirklichkeit jemals Anwendung gefunden. Ganz anders würde sich der Artikel hinsichtlich der Bundesrepublik auswirken: Die Sowjetregierung würde ihn zweifellos dazu benutzen, um die Wiederzulassung der Kommunistischen Partei zu verlangen und sie in den vollen Genuß der Presse-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit zu setzen.

Zugleich würde der Artikel 16 sich noch in einer anderen Richtung auswirken. Er enthält nämlich einige Ausnahmen. Die Gewährleistung freier politischer Betätigung durch Parteien und andere Organisationen soll sich nicht auf sogenannte „revanchistische" Parteien sowie auf solche Organisationen erstrecken, die „eine Ueberprüfung der Grenzen Deutschlands fordern oder territoriale Ansprüche an andere Staaten zum Ausdruck bringen". Derartige Parteien und Organisationen sind gemäß Artikel 17 unter Androhung strafrechtlicher Verfolgung nicht zuzulassen.

Um zu verstehen, welche Auslegung die Sowjets diesen Artikeln geben werden, muß man sich daran erinnern, daß der Bundeskanzler, sein Kabinett und seine Partei häufig — und gerade noch mehrfach in den letzten Monaten — beschuldigt worden sind, eine „revanchistische Politik" zu betreiben. Da weiterhin keine einzige politische Partei der Bundesrepublik die Oder-Neiße-Linie als die endgültige Ostgrenze Deutschlands anerkennt, sind sie nach sowjetischem Sprachgebrauch alle zusammen „revisionistisch". Die Bedeutung der Artikel 16 und 17 läßt sich daher kurz wie folgt zusammenfassen: Sie würden die politische Struktur der „DDR" unverändert lassen; in der Bundesrepublik würden sie jedoch zum Wiederaufleben der Kommunistischen Partei und zur Unterdrückung aller bisherigen politischen Parteien führen[13]. Artikel 44 würde der Sowjetregierung wiederum helfen, ihrer Auslegung dieser Vertragsbestimmungen Nachdruck zu verleihen.

Ergänzend muß auf einige weitere Bestimmungen hingewiesen werden, die dem gleichen Zwecke dienen, insbesondere auf die Bestimmungen des Artikels 14, der die verlockende Ueberschrift „Grundrechte und Grundfreiheiten des Menschen" trägt. Die beiden ersten Absätze dieses Artikels besagen:

„1. Deutschland verpflichtet sich, alle Maßnahmen zu treffen, die notwendig sind, um zu gewährleisten, daß alle unter deutscher Gerichtsbarkeit stehenden Personen, ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der Nationalität, der Herkunft oder der politischen Ueberzeugung die Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen, einschließlich der persönlichen Freiheit, der Freiheit des Wortes,

---

[13]) Im kommunistischen Jargon ausgedrückt, kommt zu diesen Schlußfolgerungen auch der Artikel von Rudolf *Arzinger*, „Der sowjetische Entwurf eines Friedensvertrags und das Selbstbestimmungsrecht der deutschen Nation" in: *Einheit — Zeitschrift für Theorie und Praxis des wissenschaftlichen Sozialismus* (hrsg. vom Zentralkomitee der SED), 14. Jahrg., Heft 2, Februar 1959. Dort heißt es beispielsweise:

„Der sowjetische Friedensvertragsentwurf sichert auch elementare Rechte, die eine Grundlage für die freie Betätigung der demokratischen Kräfte in Westdeutschland darstellen. Die Verwirklichung dieser Bestimmungen würde bedeuten, daß die volle Freiheit der politischen Betätigung für alle diejenigen Organisationen und Gruppen sowie für alle diejenigen Bürger Westdeutschlands wiederhergestellt würde, denen die demokratischen Freiheiten wegen ihres Kampfes gegen die NATO-Politik Adenauers geraubt wurden." (S. 197)

„In bezug auf die Entwicklung in der Deutschen Demokratischen Republik, die in Verwirklichung des Potsdamer Abkommens von den demokratischen und friedliebenden Kräften des deutschen Volkes selbst vollzogen wurde, ist er (der sowjetische Friedensvertragsentwurf) nichts anderes als die Registrierung und völkerrechtliche Bestätigung des von den Volksmassen unter Führung der Arbeiterklasse und ihrer Partei selbst Geschaffenen und der Politik, die bereits bisher von der Regierung der Deutschen Demokratischen Republik durchgeführt wurde." (S. 200)

„Mit dem Inkrafttreten des Friedensvertrages würden natürlich die objektiven historischen Gesetzmäßigkeiten in Deutschland weiterwirken. Die fortschrittlichen Kräfte des deutschen Volkes, insbesondere die deutsche Arbeiterklasse, werden ihren Kampf für den gesellschaftlichen Fortschritt in ganz Deutschland fortsetzen." (S. 199)

der Presse und Veröffentlichungen, des religiösen Kultes, der politischen Anschauungen, des Zusammenschlusses und öffentlicher Versammlungen.

2. Deutschland wird außerdem gewährleisten, daß alle auf seinem Territorium geltenden Gesetze sowohl hinsichtlich ihres Inhaltes als auch ihrer Anwendung keine Diskriminierung für Personen deutscher Staatsbürgerschaft auf Grund ihrer Rasse, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der Nationalität, der Herkunft, der politischen Ueberzeugung oder der Parteizugehörigkeit festlegen oder nach sich ziehen sowohl hinsichtlich ihrer Person, ihres Vermögens, ihrer Tätigkeit, ihrer beruflichen oder finanziellen Interessen, ihres Status, ihrer politischen oder bürgerlichen Rechte als auch hinsichtlich aller anderen Fragen."

Dieser Text klingt wiederum sehr vernünftig und erfreulich. Leider gibt es einige weniger ermutigende Erfahrungen der Vergangenheit. Die Formulierungen dieses Artikels stimmen nämlich nahezu wörtlich überein mit dem Artikel 2 des ungarischen Friedensvertrages, dem Artikel 3 des rumänischen Friedensvertrages und dem Artikel 2 des bulgarischen Friedensvertrages (alle diese Verträge wurden 1947 von der Sowjetunion und einer Reihe anderer kriegführender Staaten mit diesen Nationen abgeschlossen).

Jedermann weiß, was sich in diesen drei Ländern abgespielt hat: Die Menschenrechte und politischen Freiheiten sind dort seit vielen Jahren ausgelöscht. Aus diesem Grunde ist man zu der Vermutung genötigt, daß der einzige Zweck dieser Bestimmungen darin besteht, der Sowjetregierung einen Vorwand für ständige Einmischungen in die inneren Angelegenheiten der Bundesrepublik zu liefern. Das gleiche dürfte für den Artikel 20 gelten, der besagt:

„Deutschland verpflichtet sich, keine wie auch immer geartete Propaganda zuzulassen, die das Ziel verfolgt oder geeignet ist, eine Bedrohung des Friedens, eine Verletzung des Friedens oder einen Akt der Aggression zu schaffen oder zu verstärken, einschließlich der Kriegspropaganda wie auch jeglicher Art revanchistischen Auftretens mit der Forderung auf Revision der Grenzen Deutschlands oder der Anmeldung territorialer Ansprüche an andere Länder."

Wenn die Sowjetregierung ein vertragliches Recht hat, die Grenzen solcher Propaganda von sich aus zu bestimmen, so läßt sich das Ende der politischen Freiheit in der Bundesrepublik absehen. Von der versprochenen Freiheit der Meinungsäußerung der Presse, der Publikationen usw. wird in kürzester Zeit nichts übriggeblieben sein.

Angesicht gewisser Erfahrungen ihrer eigenen Verfassungsgeschichte haben die Deutschen allen Anlaß, internationalen Vertragsbestimmungen gegenüber mißtrauisch zu sein, die bestimmte innere Angelegenheiten unter eine internationale Garantie stellen. Sie haben sich fast immer als Instrument ausländischer Interventionen erwiesen. Das berühmteste Beispiel hierfür lieferte der Westfälische Friede von 1648, der den deutschen Fürsten eine internationale Garantie ihrer „Libertäten", Privilegien und Rechte gegenüber Kaiser und Reich gab. Diese Garantie war eine Quelle gefährlicher Interventionen und internationaler Konflikte.

5. Während es das vornehmste Ziel eines Friedensvertrages sein sollte, Konflikte zu beenden, die im Streite miteinander gewesenen Nationen zu versöhnen und die Entstehung neuer Reibungsflächen zu verhüten, so scheint der

sowjetische Entwurf genau entgegengesetzte Ziele zu verfolgen. Mit viel Berechnung und Raffinement scheint dieser Entwurf darauf angelegt zu sein, Gegensätze und Streitfragen zwischen Deutschland und seinen Nachbarn am Leben zu erhalten und zu verewigen.

Mit besonderer Deutlichkeit ergibt sich dies aus dem Artikel 8. Dort heißt es:

„Die Grenzen Deutschlands werden so sein, wie sie am 1. Januar 1959 waren."

Dies würde die endgültige völkerrechtliche Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als der künftigen Ostgrenze Deutschlands bedeuten. Welches auch immer die endgültige Lösung dieser dornigen Frage sein mag — sie dürfte jedenfalls niemals den beiden betroffenen Nationen oder einer von ihnen als Ergebnis multilateraler Verhandlungen und als unlösbarer Bestandteil einer allgemeinen Friedensregelung aufgenötigt werden. Die Lösung dieser Frage sollte aus zweiseitigen deutsch-polnischen Verhandlungen hervorgehen, in denen beide Seiten volle Entscheidungsfreiheit besitzen und ihre Entschließungen unter dem Gesichtspunkt treffen, daß die zu bringenden Opfer dem Aufbau künftiger freundlicher und gutnachbarlicher Beziehungen dienen, daß sie einem Schritt zur Versöhnung der beiden Völker und zur Bereinigung einer mit schweren Problemen belasteten Vergangenheit dienen. Eine Friedensvertragsbestimmung, die der deutschen Seite ohne echte Verhandlungsmöglichkeit und ohne jede Aussicht auf eine Kompromißlösung von der Gesamtheit der übrigen am Friedensschluß beteiligten Nationen aufgenötigt wird, kann immer nur die gegenteilige Wirkung hervorrufen: auf der deutschen Seite Erbitterung und auf der polnischen Seite die Vorstellung, daß man die neue Grenze dem Siegerwillen der Alliierten, aber nicht dem Verständigungswillen des deutschen Volkes zu verdanken habe. Wenn die Sowjetunion wirklich daran interessiert wäre, die Fehler des Versailler Vertrages zu vermeiden (und die sowjetischen Pressekommentare, welche die Note vom 10. Januar 1959 begleiteten, behaupten dies), so sollte sie die Tür für eine deutsch-polnische Verständigung offenhalten. Dies wäre der beste Weg, um das Wiedererstehen eines „Revisionismus" in Europa für alle Zeiten zu verhüten.

In den Zusammenhang dieser Politik, die offenbar bewußt darauf ausgeht, überkommene Feindschaften am Leben zu erhalten und womöglich neue Konfliktsherde zu schaffen, gehört auch der fragwürdigste Vorschlag, den der sowjetische Entwurf enthält, der Vorschlag zur Schaffung einer „Freien Stadt West-Berlin".

Im Jahre 1919 wurde durch den Vertrag von Versailles eine Freie Stadt Danzig errichtet, ein höchst fragwürdiges und labiles politisches Gebilde unter der Aufsicht und dem Schutz des Völkerbundes. Es wurde eine Quelle deutsch-polnischer Reibungen und Konflikte und schließlich ein wesentliches Element der Krise, die zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges im September 1939 führte.

Im Jahre 1947 wurde durch den Friedensvertrag mit Italien die Schaffung einer „Freistadt Triest" in Aussicht genommen. Auf diese Weise glaubte man, einer klaren Entscheidung über das Schicksal dieser sowohl von Italien wie von Jugoslawien beanspruchten Stadt aus dem Wege gehen zu können. Diese Hoffnung erwies sich als illusorisch. Es zeigte sich im Gegenteil, daß man mit dieser Regelung nur einen neuen Krisenherd in Europa geschaffen hatte. Die Ver-

fassung der Freien Stadt Triest, deren Inkrafttreten von der Ernennung eines Gouverneurs durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen abhängig gemacht worden war, wurde niemals rechtswirksam, weil sich der Sicherheitsrat nicht über die Person eines Gouverneurs einigen konnte. Lediglich die Anwesenheit ausländischer Besatzungstruppen vermochte Gewalttätigkeiten, Aufruhr und eine mit Waffengewalt erzwungene Lösung zu verhüten. Auf dem Wege einer diplomatischen Kompromißlösung hat man schließlich dem Gedanken einer Freien Stadt Triest wiederum den Garaus gemacht. Die Stadt kehrte unter die Souveränität Italiens zurück, während ihr Hinterland Teil des jugoslawischen Staatsgebietes wurde.

Die gefährliche Monstrosität des Freistadtkonzepts für Danzig und Triest war indessen eine Kleinigkeit, wenn man sie mit der gigantischen Monstrosität einer Freistadtregelung für West-Berlin im Sinne des sowjetischen Vorschlages vergleicht. Wenn es die Absicht des sowjetischen Friedensvertragsentwurfs war, den Frieden Europas von vornherein zu unterminieren und eine Quelle unvermeidlicher künftiger Konflikte zu schaffen, dann war dieser Vorschlag in der Tat vorzüglich ausgedacht.

VI.

Die Sowjetregierung hat keinen Zweifel daran gelassen, daß sie entschlossen ist, im Falle der Ablehnung ihres Entwurfes durch den Westen mit *Ulbricht* einen separaten Friedensvertrag unter Beteiligung einer Reihe von Satellitenstaaten zu schließen. Zeitweilig hat man in Moskau offenbar daran gedacht, die Unterzeichnung auf den 22. Juni zu legen, den Jahrestag des Einmarsches der Armeen *Hitlers* in die Sowjetunion. Die für den Frühling und Sommer dieses Jahres ins Auge gefaßten Konferenztermine mögen diesen Zeitplan verschoben haben. Auf jeden Fall scheinen die Sowjets nicht die Absicht zu haben, sich lange mit dem Gedanken aufzuhalten, daß sie sich während des Krieges und danach ihren Alliierten gegenüber verpflichtet hatten, keinen separaten Friedensvertrag mit Deutschland abzuschließen.

Die rechtlichen Wirkungen, die ein solcher separater Pseudofriedensvertrag hervorrufen könnte, wären nicht sehr weitreichend. Schon im Jahre 1954 hat die Sowjetregierung durch eine förmliche Erklärung den Kriegszustand mit beiden Teilen Deutschlands beendigt. Mit Ausnahme einiger Ostblockstaaten ist der Kriegszustand mit nahezu allen ehemals kriegführenden Nationen beendigt worden. Es ist daher auch schwer zu verstehen, welches eigentlich der Sinn des Artikels 1 des sowjetischen Entwurfs sein soll, der abermals die Beendigung des Kriegszustands und die Herstellung friedlicher Beziehungen zwischen den Alliierten und Assoziierten Mächten einerseits und Deutschland andererseits feststellt und bestätigt. Juristisch schwer verständlich ist insbesondere jene Formulierung dieses Artikels, wonach alle aus der Beendigung des Kriegszustandes sich ergebenden politischen und rechtlichen Folgen mit dem Inkrafttreten einer entsprechenden Erklärung oder eines Beschlusses jeder einzelnen der Alliierten und Assoziierten Mächte eintreten. Soll das bedeuten, daß die früher abgegebenen Erklärungen nachträglich wieder ihrer Rechtswirkung beraubt werden und daß sich die Sowjetregierung das Recht vorbehält, den Kriegszustand noch einmal durch eine förmliche Erklärung zu beenden?

Auch in bezug auf die Souveränität der sogenannten DDR ergeben sich keine sehr weitreichenden Rechtswirkungen. Zwar hat *Chruschtschow* in seiner Rede in Tula am 17. Februar 1959 verkündet, daß die „DDR" mit der Unterzeichnung des Friedensvertrages ihre volle Souveränität erlangen werde[14]. Indessen ist es nicht das erste Mal, daß dies von sowjetischer Seite verkündet wird. Schon in einer Erklärung vom 25. März 1954[15] hatte die Sowjetunion die Souveränität der „DDR" proklamiert. Ein zweites Mal wurden Erklärungen dieser Art anläßlich der Unterzeichnung der Moskauer Verträge vom 20. September 1955[16] abgegeben. Wenn jetzt zum dritten Male die Souveränität der „DDR" proklamiert wird, so kann dies höchstens die Bedeutung haben, daß die Sowjetunion die letzten Vorbehaltsrechte aufgibt, die sie 1955 noch im Hinblick auf die Vier-Mächte-Vereinbarungen gemacht hatte. Ein Friedensvertrag als solcher hat jedenfalls mit der Frage der Souveränität nichts zu tun.

Was endlich die Fragen der Grenzen anlangt, so hat das Ulbricht-Regime die Oder-Neiße-Linie bereits im Jahre 1950 durch den sogenannten Görlitzer Vertrag[17] als endgültige und dauernde Grenze zwischen Deutschland und Polen anerkannt. Nichts würde sich ändern, wenn die „DDR" im Rahmen eines Friedensvertrages diese Anerkennung noch einmal wiederholte.

Die politische und psychologische Bedeutung des sowjetischen Vertragsentwurfs und eines separaten Vertragsschlusses darf dagegen nicht unterschätzt werden. In diesem Dokument hat die Sowjetregierung eine klare und unmißverständliche Darlegung ihrer künftigen Deutschlandpolitik gegeben. Wenn diese Politik zum Ziele führen würde, so könnte es über die daraus entstehenden Konsequenzen kaum Zweifel geben: Die Gelegenheit, Europa einen gerechten und dauerhaften Frieden zu geben, wäre endgültig versäumt. Es würde kaum noch Hoffnung für eine vernünftige Friedensregelung in absehbarer Zeit übrigbleiben. Deutschland würde in drei getrennte politische Einheiten aufgeteilt werden — allenfalls in zwei, wenn nämlich die „Freie Stadt" West-Berlin in den kommunistischen Herrschaftsbereich einbezogen werden sollte. Das Verteidigungssystem der Atlantischen Gemeinschaft wäre schwer beschädigt, wenn nicht gar zerstört. Der Europäische Zusammenschluß wäre endgültig gescheitert. Westdeutschland wäre kommunistischem Einfluß und allmählicher Gleichschaltung geöffnet und würde voraussichtlich früher oder später ein weiterer kommunistischer Satellitenstaat werden. Das Gleichgewicht der Kräfte in der Welt würde sich ganz erheblich zum Nachteil des Westens verschieben. Freiheit und Sicherheit wären nicht nur in Westeuropa, sondern in der gesamten westlichen Hemisphäre gefährdet.

Im Westen glauben immer noch zahlreiche politische Beobachter, daß die sowjetische Deutschlandpolitik von einem Motiv der Furcht bestimmt sei — von der Furcht vor einem starken, wiederbewaffneten Westdeutschland, das fest mit dem Westen verbündet ist und eng mit der amerikanischen Atommacht zusam-

[14]) Vgl. den Auszug aus der Rede *Chruschtschows* in Tula am 17. Februar 1959 in: *Neues Deutschland* vom 19. Februar 1959.

[15]) Wortlaut der sowjetischen Erklärung vom 25. März 1954 in Europa-Archiv 8—9/1954, S. 6534.

[16]) Vgl. die Dokumente über die Moskauer Verhandlungen vom 17. bis zum 20. September 1955 in Europa-Archiv 20/1955, S. 8313 ff.

[17]) Wortlaut des Abkommens vom 6. Juli 1950 in Europa-Archiv 17/1950, S. 3330.

menarbeitet. Wenn es wirklich diese Furcht und die Besorgnis für die Sicherheit der Sowjetunion und ihrer Satellitenstaaten wäre, die *Chruschtschows* gegenwärtige Politik bestimmte, dann wäre es schwer einzusehen, wie eine größere Krise, so wie die gegenwärtig an Hand der Berlin-Frage von Chruschtschow willkürlich heraufbeschworene, einer Politik dienlich sein könnte, deren Hauptsorge die Sicherheit des Ostblocks wäre. Aber gerade in diesem Punkt hat der sowjetische Vertragsentwurf dazu beigetragen, Klarheit zu schaffen und Illusionen zu zerstören. Das politische Programm, das in diesem Entwurf eines Friedensvertrages seinen Ausdruck gefunden hat, erlaubt nicht länger die Annahme, daß die sowjetische Politik entscheidend von Sicherheitsüberlegungen bestimmt werde. Dieses Programm ist vielmehr offensiv und aggressiv, es ist dazu bestimmt, den kommunistischen Herrschaftsbereich nicht nur zu schützen, sondern auszudehnen.

In dieser Hinsicht ist der sowjetische Friedensvertragsentwurf ein aufschlußreiches Dokument. Man sollte diese Programmpunkte zu ihrem vollen Nennwert in die eigenen Berechnungen einsetzen.

Militärische Probleme einer verdünnten Zone in Europa*

Von Frido von Senger und Etterlin

ZUR ABGRENZUNG DES THEMAS

Aus dem weiten, nicht immer leicht überschaubaren Bereich der Vorschläge für ein „Disengagement" in Europa haben sich einige konkrete Pläne herausgeschält, die unter dem Begriff der „militärisch verdünnten Zone" zusammengefaßt werden. Als „Disengagement" wird allgemein das „Auseinanderrücken der Blöcke" in Europa bezeichnet, wozu der Abzug der amerikanischen und der sowjetischen Truppen, sei es aus einer Zone beschränkter Rüstungen, sei es aus ganz Europa, gehört, sowie eine europäische interregionale Sicherungsvereinbarung, wie sie auf den Genfer Konferenzen von 1955 durch die Sowjetunion und die Westmächte vorgeschlagen wurden[1].

Bei den Plänen für eine „militärisch verdünnte Zone" handelt es sich um wesentlich enger begrenzte Teilmaßnahmen, die politisch in die gleiche Richtung zielen. Sie sind insbesondere während der Londoner Abrüstungsverhandlungen im Sommer 1957 eingehend erörtert worden und haben seither noch an politischer Aktualität gewonnen. Der militärischen Vorbereitung einer solchen Zone sollte der Vorschlag Sir Anthony *Edens* auf der Genfer Gipfel-Konferenz dienen, in festgelegten Gebieten von vereinbarter Tiefe beiderseits der Linie, die West- und Osteuropa teilt, „ein System der gemeinsamen Inspektion der Streitkräfte in Erwägung zu ziehen".[2] Die Vorschläge der Westmächte auf der Genfer Außenministerkonferenz (vom 29. Oktober 1955)[3] gingen in militärischer Hinsicht mehrere Schritte weiter und umfaßten die Festlegung der Maximalstärken der Streitkräfte auf beiden Seiten, die Verdünnung der militärischen Verbände und Anlagen, den Austausch von Informationen und die Einrichtung eines besonderen Radarwarnsystems zum Schutz von Ueberraschungsangriffen „in einer Zone, die beiderseits der Demarkationslinie zwischen einem wiedervereinigten Deutschland und den osteuropäischen Ländern Gebiete von vergleichbarer Größe, Tiefe und Bedeutung umfassen würde". Die Sowjetunion ging auf diese militärischen Vorschläge prinzipiell ein, bezog sie aber auf eine Zone, die „die Bundesrepublik, die DDR sowie benachbarte Staaten" umfassen sollte[4], wodurch sie militärisch wie politisch eine andere Bedeutung bekamen und von den Westmächten ab-

---

*) Der in Folge 9—10 des Europa-Archivs ebenfalls für diese Folge angekündigte Beitrag von Pierre *Gallois* zu den militärischen Problemen der europäischen Sicherheit kann infolge Erkrankung des Autors erst in einer späteren Folge erscheinen. In dem Bericht von Günter *Schütze* über französische Vorschläge zur europäischen Sicherheit und zur Lösung der Berlin-Krise auf Seite 336 dieser Folge sind Gedanken, die General Gallois in jüngster Zeit zu diesen Fragen geäußert hat, wiedergegeben.

1) Vgl. Wilhelm *Cornides*, „Der Stand der Verhandlungen über die Deutschlandfrage und die europäische Sicherheit" in Europa-Archiv 2—3/1959, S. 39—46.

2) Vgl. den Text des Memorandums des britischen Premierministers in Europa-Archiv 16/1955, S. 8113.

3) Vgl. den Wortlaut in Europa-Archiv 1/1956, S. 8516 ff.

4) Vgl. Europa-Archiv 1/1956, S. 8520 (Anmerkung).

gelehnt wurden. Der sogenannte Rapacki-Plan für eine atomwaffenfreie Zone in Mitteleuropa[5] führt wiederum die sowjetischen Vorschläge in einen militärisch entscheidenden Punkt weiter und sieht „eine besondere Art der Entmilitarisierung“ vor[6].

Diese kurze Uebersicht zeigt, daß unter dem Begriff der „militärisch verdünnten Zone“ ein „Paket“ von Verhandlungszielen zusammengefaßt wird, das sich auf die Verringerung der Streitkräfte, auf die Beschränkung ihrer Bewaffnung und auf Inspektions- und Kontrollmaßnahmen bezieht. Mit allen diesen Fragen sind sowohl politische als auch militärische Probleme verbunden, die nicht alle hier erörtert werden können. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Fragen der militärischen „Verdünnung“ im engeren Sinne, d. h. die tatsächliche Verminderung der Streitkräfte und die Schaffung einer atomwaffenfreien Zone in Europa, und behandeln sie unter rein militärischen Gesichtspunkten. Ausgeklammert bleiben also nicht nur die eigentlichen politischen Probleme, sondern auch die technischen Probleme der Inspektion und Kontrolle, soweit sie in den weiteren Bereich der Verhinderung von Ueberraschungsangriffen fallen.

DIE STRATEGISCHEN PROBLEME

Im Atomzeitalter spielt die erste Dislozierung der Erdtruppen eine geringere Rolle als in den Kriegen der Vergangenheit. Es kann heute noch nicht übersehen werden, ob es überhaupt in Europa noch zu Kampfhandlungen der Erdtruppen unter sich nach Art der Vergangenheit, d. h. ohne Verwendung atomarer Waffen, kommen könnte. Für die von der westlichen Verteidigung im Falle einer schon bestehenden verdünnten Zone einzuschlagende Taktik gibt es vor allem zwei taktische Lehren. Nach der einen, die weiter verbreitet ist, wird sich die Verdünnung der militärischen Kräfte nachteilig auswirken. Landstreitkräfte sind als „Schildkräfte“ dazu berufen, dem Gegner rechtzeitig Gegenwehr zu leisten, um ihn zur Ansammlung an Durchbruchstellen zu veranlassen. Dadurch entstehen erst die Voraussetzungen für den Einsatz der Atomwaffen. Nur sie können den gegnerischen Vormarsch aufhalten. Je eher die feindlichen Absichten erkannt werden, um so leichter sind die Gegenmaßnahmen. Gelingt es jedoch dem Gegner, schnell Boden zu gewinnen, dann reißt er das Gesetz des Handelns an sich, er überrascht die westlichen Verbände, wie seinerzeit 1941 die Russen von den Deutschen überrascht wurden. Zu einer einheitlichen, geplanten Abwehr in dem engen verfügbaren Raum würde es dann nicht mehr kommen. Westliche Truppen, soweit sie nach der Verdünnung überhaupt noch ostwärts des Rheins stehen, können sehr schnell über den Fluß zurückgedrängt werden, wenn sie ihn unter der anzunehmenden atomaren Abriegelung der Uebergangsstellen durch den Gegner überhaupt noch überqueren können. Ein Gegenangriff aus dem Raum westlich des Rheins über den Fluß hinweg ist aus denselben Gründen besonders schwierig.

Nach der anderen Lehre würden militärisch verdünnte Räume die Abwehr begünstigen. Die vorhandenen NATO-Kräfte seien — so lautet diese These — so

---

[5]) Vgl. Europa-Archiv 5—6/1958, S. 10 602.

[6]) Vgl. Heinz *Fiedler*, „Rapacki-Plan und sowjetisches Völkerrechtsdenken“ in: *Internationales Recht und Diplomatie*, Heft 4/1958, S. 405.

schwach, daß an eine Linienverteidigung doch nicht zu denken sei. Ueberdies würde jeder Versuch einer Linienverteidigung auch mit stärkeren Kräften einen Rückfall in die Taktik der Maginot-Linie darstellen und sei daher zu verwerfen. Statt dessen sei die Abwehr beweglich und offensiv aus der Tiefe des Raumes heraus zu führen. Die Aufklärung gegen einen Ueberraschungsangriff würde durch vorgesehene Radarlinien und/oder eigene Kontrollorgane in der verdünnten Zone möglich sein. Die Aufrechterhaltung von Radarlinien im verdünnten Raum müsse daher ein integrierender Bestandteil der „Verdünnung" bleiben. Die bewegliche Verteidigung durch Gegenangriff sei auch die einzige Form der Verteidigung, die gegen feindlichen Atombeschuß sichere. Je eher die eigenen Kräfte im Gegenstoß mit feindlichen zum Kampf kämen, um so besser, denn dann stießen sie in die durch Kampf zustande gekommene „atomfreie" Zone vor. Die Angriffstruppen seien also weiter westlich so bereitzustellen, daß sie jederzeit in kleinen Kampfgruppen zu einheitlichem Angriff gegen gegnerische Angriffsspitzen oder noch besser gegen die Flanken der Hauptkräfte angesetzt werden können. Militärisch verdünnte Zonen seien für diese Art der Kampfführung nicht nur kein Hindernis, sondern sogar ein Vorteil.

Taktisch richtig ist eine Kombination beider Pläne. Ohne kampfkräftige, hinhaltend kämpfende Deckungstruppen am Ostrand des zu verteidigenden Geländes muß mit schnellem Geländegewinn des Gegners gerechnet werden. Dieses Gelände müßte unter Verlusten wieder zurückgewonnen werden, es sei denn, es stünden so starke Kräfte zur Verfügung, daß Aussichten bestehen, den Gegner durch einen totalen Sieg zu vernichten. Mit solchen Kräften kann jedoch nicht gerechnet werden. Aber auch bei schwächeren Kräften ist es unerläßlich, wenigstens über so zahlreiche Deckungstruppen zu verfügen, daß durch deren frontalen, zeitlich begrenzten Widerstand erst die Voraussetzungen für den Angriff durch die Masse der Kräfte geschaffen werden.

Da die NATO-Kräfte nach den gemachten Erfahrungen immer zu schwach sein werden, kann an eine Verteidigung nur bei ausreichender atomarer Rüstung gedacht werden. Unter „ausreichend" ist eine solche Bewaffnung zu verstehen, bei der Kampfgruppen nicht auf ihre herkömmlichen Waffen verflossener Kriege beschränkt bleiben, sondern mit denjenigen Waffen kämpfen, mit denen ein möglicher Gegner bewaffnet sein wird.

Bei der Beurteilung der Pläne für eine militärisch verdünnte Zone in Europa kann die letzte Geschichtsphase nicht außer acht gelassen werden. Man erinnert sich daran, daß Experten der westlichen Alliierten vor der Wiederbewaffnung der Bundesrepublik die NATO für zu schwach hielten, ihre Verteidigung auf die Linie oder den Raum unmittelbar westlich des Eisernen Vorhangs aufzubauen. Der ganze Raum der Bundesrepublik bietet überhaupt zu wenig natürliche Hindernisse, im Gegensatz dazu aber zu zahlreiche Kunstbauten und große Städte, um ein für die Verteidigung günstiges Gelände darzustellen. Die Einbeziehung der ganzen Bundesrepublik in den Verteidigungsplan schien zwar die psychologische Voraussetzung für die Aufnahme der Bundesrepublik in den Pakt. Aber rein militärisch bot die Verteidigung am Rhein eine größere Gewähr für die Erhaltung der Masse der westlichen Truppen. Vor allem mußte man mit Recht befürchten, daß die Masse der NATO-Truppen mit unwiderbringlichen Verlusten angeschlagen werden würde, wenn sie bei einem feindlichen Ueberraschungs-

angriff an den Rhein zurückgeworfen würde, ohne ordnungsgemäß über den Fluß setzen zu können. Nun wurde im Verlauf eines halben Jahrzehnts die Verteidigungsplanung der NATO aus politischen Gründen auf die Vorwärtsverteidigung trotz deren taktischer Nachteile umgestellt. Diese Strategie wird im Falle einer militärisch verdünnten Zone nur mehr wenige Anhänger unter den militärischen Fachleuten haben können, was sich zum Nachteil der Sicherheit der Bundesrepublik auswirken muß. Sie wird dann wieder, wie zu Beginn der strategischen Planung der NATO, im Vorfeld der westlichen Verteidigung liegen.

DIE ATOMWAFFENFREIE ZONE

Der Vorschlag der „Atomfreiheit" einer zentraleuropäischen Zone geht von einer Trennung der atomaren von den sogenannten konventionellen Kräften aus — eine Unterscheidung, die einer militärisch veralteten Denkweise entspricht. Die „Atomfreiheit" einer Zone ist an sich ein Widersinn, weil sie eine Verdünnung hinsichtlich eines Kriegsmittels vorsieht, das ein integrierender Bestandteil moderner Militärmächte geworden ist, wie die verantwortlichen Stellen der NATO und der Sowjetunion seit Ende 1954 immer wieder erklärt haben. Offenbar sieht der Vorschlag eine Sonderstellung für Zentraleuropa vor, dem im Zukunftskrieg eine andere, passivere Rolle zugewiesen werden soll als allen anderen Kriegsschauplätzen. Das wäre an sich für Europa eine erfreuliche Idee, aber sie ist unrealistisch. Es könnte zwar durch fortschreitende Abrüstungsabmachungen zu einer Begrenzung des Krieges in der Wahl der Mittel kommen. Wenn die atomare Rüstung in irgendeiner Form eingeschränkt werden wird, dann gilt diese vertraglich gesicherte Abrüstung für alle Kriegsschauplätze gleichmäßig, nicht nur für einen. Die an sich wünschenswerte Begrenzung des Krieges auf einem besonders empfindlichen Kriegsschauplatz kann nur durch örtliche und zeitliche Begrenzung der Führung des Krieges erreicht werden, indem man sich von der Vorstellung abkehrt, daß ein ausgebrochener Krieg sich unweigerlich zum Vernichtungskrieg ausweiten müsse, und indem man statt dessen sich darauf einrichtet, nach dem ersten Schlag sofort Verhandlungen zur Beendigung des Krieges anzuknüpfen.

Aber der Vorschlag einer atomwaffenfreien Zone in Europa geht noch von einem anderen Irrtum aus. Das Wesen der atomaren Rüstung besteht darin, daß die strategische Planung im atomaren Krieg lange nicht im selben Maße vom Raum, in dem die „Truppen" stehen, abhängig ist, wie das bei anderen Streitkräften noch der Fall ist. Der Raum kann also zum atomaren Kampffeld werden, ohne daß er als „Aufmarschgebiet" gedient hat. Die Verdünnung einer Zone durch Freihalten von atomaren Waffen macht diese Zone nicht immun gegen atomare Vernichtung.

Wenn man von dieser Klärung der Begriffe absieht und annimmt, durch Verträge würden alle Atomwaffenträger oder Atomwaffenrampen aus einem Raum ausgeschlossen, dann würde der Raum dadurch sicher an strategischer Bedeutung etwas einbüßen, weil in ihm nicht so viele Ziele „erster Ordnung" liegen würden. Die Europäer gewöhnen sich nur schwer daran, ihren Kontinent als einen Teil der großen globalen Strategie anzusehen. Global gesehen, ist Europa einer der Brückenköpfe des Westens auf dem eurasischen Kontinent, freilich der bevöl-

kerungs- und wirtschaftsmäßig wichtigste von allen. Strategisch ist er kein typischer Kriegsschauplatz für transkontinentale Lenkgeschosse, da diese für das große Duell der Hauptkämpfer gegeneinander, der Sowjetunion und der Vereinigten Staaten, reserviert bleiben. Es ist ein taktischer Grundsatz, keine weitreichenden Waffen dort einzusetzen, wo weniger weitreichende, in diesem Fall Mittelstrecken-Lenkgeschosse, denselben Zweck erfüllen. Dieser Grundsatz macht Europa zu einem typischen Kriegsschauplatz für Mittelstrecken-Lenkgeschosse. Damit ist nicht gesagt, daß die europäischen Sicherheitsbelange nicht auch gelegentlich durch Langstrecken-Lenkgeschosse, deren Basen jenseits des Ozeans liegen, wahrgenommen werden könnten. Aber eine atomare Strategie, die darauf ohne zwingenden Grund verfiele, würde gegen den schon erwähnten Grundsatz verstoßen: Sie würde dem vielleicht entscheidenden Langstreckenduell Kräfte entziehen, statt sich anderer Kräfte zu bedienen, in diesem Fall der Mittelstrecken-Lenkgeschosse, die auf eigenen Boden basiert sein könnten, um die „lokalen" europäischen Belange der Verteidigung wahrzunehmen.

Bei einer Räumung der Bundesrepublik von atomaren Waffen würden die Möglichkeiten der NATO, Rampen für Mittelstrecken-Geschosse anzulegen, auf den Raum westlich des Rheins, Italien und Skandinavien beschränkt. Der Ostblock dagegen verfügt auch ostwärts der russisch-polnischen Grenze über hinreichend Raum. Noch aus der Linie Kola-Halbinsel—Asowsches Meer könnte die Bundesrepublik allein durch Mittelstrecken-Lenkgeschosse tödlich getroffen werden, wenn sie dieser Bedrohung keine wirksame Abwehr entgegenstellen kann. Der russische Raum hat aber selbst auf der genannten rückwärtigen Grundlinie eine Breite von etwa 2500 km und bis zum vorderen Rand der vorgesehenen atomfreien Zone, also zur polnischen Grenze, eine Tiefe von etwa 1300 km. Dem entspräche auf westlicher Seite ein französischer Raum von nur 800 km Breite und 700 km Tiefe. Die Bedeutung der Auflockerung der Basen für Lenkgeschosse nach Breite und Tiefe kann aber von keinem Fachmann verkannt werden. Vielmehr kann sie eine entscheidende Bedeutung gewinnen. Hinzu kommt nun der für den Westen besonders ungünstige Vergleich der Bevölkerungsdichte. Die Bevölkerungsdichte in Westeuropa macht den Schutz der Zivilbevölkerung so gut wie aussichtslos. Von einem durchgreifenden Versuch, das Evakuierungsproblem zu lösen, ist nicht viel in die Oeffentlichkeit gedrungen. Das britische Weißbuch zu den Verteidigungsfragen[7] stellte schon 1957 fest, daß Großbritannien gegen einen groß angelegten atomaren Angriff nicht verteidigt werden kann. Um so dringender ist daher die Auflockerung der Atombasen auf großem Raum.

Es trifft zu, daß das erwähnte russische Aufstellungsgebiet der Mittelstreckenbasen infolge der Umklammerung durch NATO-Partner und Staaten des Bagdad-Paktes vom Süden her flankiert wird. Wollte man aber nun zur Entlastung des westeuropäischen Raumes dessen Stützpunkte in Griechenland, der Türkei oder im Mittleren Osten mit der Wahrnehmung der europäischen Sicherheit belasten, dann müßte das zu einer Entfremdung dieser Staaten von der westlichen Politik führen. Aus taktischen Gründen müssen die Stützpunkte im Mittleren Osten in erster Linie für Ziele erster Ordnung in der weiteren Tiefe des westrussischen Raumes reserviert bleiben. Die Sicherheit Europas ruht auch besser auf eigenen

[7]) Cmnd. 124 vom 4. April 1957, H. M. S. O. London. Deutsche Uebersetzung in: *British Information*, Nr. 356 vom 10. April 1957.

Waffen, die leichter in die Belange der europäischen Verteidigungspläne einzubeziehen und im Ernstfall zu leiten sein werden. Schließlich liegt es im Interesse aller, daß auch in dieser Beziehung einzelne Kriegsschauplätze autonom sind, um damit die Voraussetzungen für eine Begrenzung des Krieges zu schaffen. Hängt die Sicherheit eines Sektors der Welt von dem Eingreifen eines anderen ab, dann ist die Ausbreitung des Krieges unvermeidbar. Der Zusammenhalt der europäischen NATO-Partner kann auch nicht dadurch gefördert werden, daß Staaten, deren Regierungen bereit sind, Gefahren auf sich zu nehmen, für jene einspringen, deren Regierungen nicht dazu bereit sind. Das müßte auf lange Sicht zur Auflösung des Bündnisses führen. Relativ gleiche Lasten und Risiken für alle sind der unentbehrliche Kitt jedes Bündnisses.

Der Rapacki-Plan wird nun aber auch von den meisten militärischen Fachleuten besonders wegen der dann eintretenden Diskrepanz der konventionellen Streitkräfte verworfen. Diese wird von vielen Militärs als viel krasser beurteilt, als offiziell zugegeben wird. Der Oberkommandierende von SHAPE kämpft einen harten Kampf um die Aufstellung der 30 Divisionen, die z. Z. aus mehrfachen Gründen nicht vorhanden sind: die Langsamkeit der deutschen Aufrüstung, der Abzug britischer Truppen, die Verlegung französischer Truppen nach Nordafrika sind die Hauptfakten, die in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden müssen. Bei der Ueberlegung, welche Wirkung die Durchführung des Rapacki-Planes haben müßte, ist davon auszugehen, daß auch 30 kampfstarke Divisionen — in einem vollkommeneren Abwehrzustand als dem jetzigen — für eine wirkungsvolle Abwehr eines russischen Angriffs viel zu schwach sind. Alle nüchternen Urteile über den russischen Gegner ergeben dasselbe Bild: Die russischen Divisionen — gleichviel in welcher zahlenmäßigen Ueberlegenheit — würden seit langem auf den Angriff vorbereitet sein, sie müssen als sehr beweglich angenommen werden, und mit atomarer Abschirmung ihres Angriffs muß gerechnet werden. Die sowjetischen Truppen sind bekanntlich infolge des niederen Lebensstandards anspruchsloser als jene aller NATO-Staaten. Wenn ihnen auch nur eine relative Ueberraschung gelingt, dann werden sie in der Lage sein, alle Vorteile gegenüber einem durch das Garnisonleben nur bedingt abwehrbereiten Gegner auszuspielen. Diese Gedankengänge müssen den Experten dazu führen, die atomare Bewaffnung auch der Truppen des Westens zu fordern.

DIE ENTMILITARISIERUNG

Es ist fraglich, ob das Problem der Entmilitarisierung nicht so ausgesprochen politisch ist, daß eine rein militärische Betrachtungsweise ausscheidet. Dennoch wird hier der Versuch einer militärischen Betrachtung unternommen. Sie erhält ihre Berechtigung durch die Unterscheidung zwischen völkerrechtlicher Neutralität und Entmilitarisierung. Nur die letztere steht im Rahmen unseres Themas. Die Entmilitarisierung enthält „grundsätzlich nur vertraglich übernommene und interpartiarisch wirkende Verpflichtungen für den Frieden, die eine Beschränkung des militärischen Verhaltens in einem Gebiet oder Gebietsteil eines oder mehrerer Staaten zum Gegenstand haben und verhindern sollen, daß ein Gebiet oder Gebietsteil eines oder mehrerer Staaten für den Krieg hergerichtet wird".[8] Wird

[8]) Vgl. *Fiedler*, a. a. O., im Anschluß an: K. *Strupp*, „Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung" in: „Handbuch des Völkerrechts", Stuttgart 1933, S. 369 und 429 ff.

die Rüstung eines Staates durch Entmilitarisierungsabkommen so weit eingeschränkt, daß sein militärisches Gewicht im Kräftekalkül der Mächte unberücksichtigt bleiben kann, so müßte man von einer militärischen Neutralisation sprechen, denn ein solcher Staat kann keine Militärpolitik mehr betreiben oder auf seinem Gebiet zulassen, die ihn zu einem Bündnispartner machen würde. Unter diesem Gesichtspunkt kann ein militärisches Urteil über die „Atomfreiheit" abgegeben werden: Nachdem die atomare Rüstung ein integrierender Bestandteil moderner Militärmächte geworden ist, muß die Einbeziehung eines Staates in eine atomwaffenfreie Zone als ein Fall der partiellen Entmilitarisierung gelten, der die militärische Neutralisation herbeiführt. Die verbleibenden, nur „konventionell" gerüsteten Verbände auf dem Gebiet dieses Staates werden, sobald die atomare Umrüstung der Militärmächte abgeschlossen ist, nur mehr als Grenzschutz und Polizeitruppe für militärisch untergeordnete Aufgaben verwandt werden können. Die Unterscheidung zwischen „konventionellen" und atomar gerüsteten Streitkräften kennzeichnet nur ein Uebergangsstadium der Umrüstung, das zumindest in Europa schon in wenigen Jahren überwunden sein dürfte. Die Westmächte wie die Sowjetunion haben in der Ausrüstung ihrer Verbände mit taktischen Atomwaffen bereits den „point of no return" überschritten. Die angestrebte einheitliche Bewaffnung und Gliederung aller NATO-Divisionen macht es jedem NATO-Partner unmöglich, sich den Konsequenzen der Umrüstung zu entziehen.

Dieser Grundsatz der Einheitlichkeit dürfte besondere Bedeutung haben für die Kampfführung in Zentraleuropa, wo das Gelände, außer im Gebirge, keine Spezialdivisionen vorschreibt. Da die Entscheidungen in der Führung moderner Verbände schon wegen der Vollkommenheit technischer Nachrichtenmittel durch einen „Kriegsrat" mehrerer Instanzen zustande zu kommen pflegen, ist die militärische Führungskunst in der Schlacht darauf beschränkt, Divisionen auszutauschen, Abschnitte zu verengen und zu erweitern, Reserven auszuscheiden und im richtigen Augenblick einzusetzen. Hierzu müssen die Divisionen gleichmäßig bewaffnet sein. Führer alliierter Verbände im letzten Krieg wissen darüber ein Lied zu singen, wie die verschiedene Nationalität und Organisation der Truppen die Führung erschwert. Selbst die Deutschen erschwerten sich damals selbst das Kriegshandwerk, indem sie zu viele Divisionstypen einführten und neben den Spitzen des Heeres den Parteihäuptern, wie dem Führer der SS und Göring, unmittelbaren Einfluß auch auf deren eigene Heeresdivisionen einräumten. Sie führten damit drei verschiedene Gattungen von Landdivisionen ein, freilich mit gleicher Bewaffnung, wenn auch nicht mit gleichen Stärken. Solange man den Grundsatz vertritt, daß die Divisionen der NATO je nach den Ansichten ihrer nationalen Regierungen gegliedert und bewaffnet sein müssen, so nimmt man auch in Kauf, daß ihr Nachschub von nationalen Produktionsstätten abhängig bleibt und daß sie daher auch aus diesem Grund an ganz bestimmte Frontsektoren gebunden bleiben. Das ist im Atomzeitalter höchst bedenklich. Denn nie kann man voraussagen, welche großen Produktionszentren vielleicht ganz ausfallen werden, so daß die kämpfende Erdtruppe ihren Nachschub durch schnelle Weichenstellung auf andere Zentren und damit auch auf andere Nachschublinien umstellen muß.

Ein besonderes Hindernis auf dem Wege der Standardisierung und Integrierung ist die durch die Gesetzgebung der Vereinigten Staaten bedingte Ausschließung der kontinentalen Staaten von der atomaren Rüstung ihrer konventionellen Streitkräfte. Der Notbehelf einer Ausgabe der atomaren Sprengköpfe für bestimmte Zwecke durch militärische Organe der Vereinigten Staaten dürfte auf die Dauer um so weniger haltbar sein, als die amerikanische Gesetzgebung andere Staaten nicht daran hindern könnte, selbst atomare Waffen zu entwickeln. Nur die Bundesrepublik, der zukünftige Hauptträger der zentraleuropäischen Verteidigung — ist davon durch Verträge ausgeschaltet. Auch würde niemand den östlichen Gegner daran hindern können, irgendwelche ihm zuverlässig erscheinende Satelliten mit Atomwaffen auszurüsten. Man wird im Gegenteil annehmen müssen, daß die Atombombe im Zuge ihrer Verkleinerung und ihrer „Säuberung" zu einem integrierenden Bestandteil auch der Heeresverbände werden wird. Dafür sprechen alle geschichtlichen Vorgänge: Neue Erfindungen bleiben zunächst auch aus Gründen des Konservatismus in den Heeren gewissen technischen Sonderformationen vorbehalten, bis sie Eingang in das allgemeine Waffenarsenal finden. Spätestens zu dem Zeitpunkt, wo die neue Erfindung mehrfach gemacht worden ist, lohnt sich die Abkapselung in Sondereinheiten, dazu noch in national bedingte, nicht mehr.

Es ist die Meinung der informierten militärischen Beobachter auf dem Kontinent, daß den Heeresverbänden eine ähnliche Entwicklung nicht erspart bleibt wie die, in der sich die Seestreitkräfte aller modernen Militärmächte bereits befinden. Die kleineren und beweglicheren Verbände moderner Heere werden sich um eine „atomare" Kerneinheit konzentrieren, der die Aufgabe zufällt, durch „Feuer" die Entscheidung reif und den Masseneinsatz von Menschen überflüssig zu machen. Der Schutz der atomaren Kerneinheit wird die Hauptaufgabe der sie umgebenden beweglichen anderen Teile sein, die auch zu infanteristischen Kampfweisen alter Art, jedoch ohne Zusammenballungen, befähigt sein müssen. Diese modernen Heereskampftruppen müssen sich in geländegängigen, leicht gepanzerten Schützenpanzerwagen bewegen, wie sie schon vor dem letzten Krieg in zu geringem Prozentsatz in den Panzerdivisionen vorhanden waren. Ohne diesen Schutz gegen Bestrahlung, Hitze und Luftdruck durch relativ dünne Panzerung und durch Geländebeweglichkeit sind Truppen auf dem atomaren Gefechtsfeld nicht mehr denkbar. Wenn man diese Prognose nicht als zu phantasievoll abtut, dann wird die Dringlichkeit der gemeinsamen Entwicklung eines modernen „atomaren" Divisions- oder besser Korpstyps für den europäischen Kontinent im Rahmen der NATO offenkundig.

Hält man sich diese militärischen Gegebenheiten vor Augen, so wird klar, daß die Schaffung einer atomwaffenfreien Zone in Zentraleuropa die militärische Neutralisation dieses Raumes bedeutet. Die dann dort noch verbleibenden Verbände fallen für das Kräftekalkül der Militärmächte nicht mehr ins Gewicht. Diese Tatsache wird auch in einem anderen, bisher wenig beachteten Zusammenhang bestätigt: Die sowjetischen Abrüstungsvorschläge, in deren weiterem Zusammenhang auch der Rapacki-Plan gesehen werden muß, gehen seit 1955 davon aus, daß die Maximalstärken der kleineren und mittleren Staaten auf 150 000 bis 200 000 Mann begrenzt werden sollen, während die Westmächte eine Maximalstärke von 500 000 Mann vorgeschlagen haben. Berücksichtigt man, daß die

Truppenstärken der Bundesrepublik und der DDR bzw. des wiedervereinigten Deutschland nach dem sowjetischen Vorschlag begrenzt und die Polens gleichfalls auf maximal 200 000 Mann reduziert würden und daß in diesem Gebiet nach dem Rapacki-Plan keine Atomwaffen stationiert werden dürften, so zeichnet sich die von der Sowjetunion angestrebte militärische Situation in Zentraleuropa deutlich ab. Auch damit ist aber, nach den amtlichen sowjetischen Erklärungen, das Endziel der sowjetischen Sicherheitspolitik noch nicht erreicht, das nach wie vor in der Räumung der amerikanischen Stützpunkte in Europa zu sehen ist.

Zusammenfassend ist festzustellen: Der entscheidende Uebergang von der „Verdünnung" einer militärischen Zone zu ihrer militärischen Neutralisation muß in dem Entschluß zur „Atomfreiheit" gesehen werden. Bis zu dieser Grenze würden Verdünnungsmaßnahmen für den Westen die oben geschilderten strategischen und taktischen Probleme mit sich bringen, in deren Beurteilung die Fachleute, wie gezeigt wurde, nicht alle übereinstimmen. Dagegen kann es wohl kaum einen Zweifel darüber geben, daß die Entblößung eines Raumes in Zentraleuropa von strategischen und taktischen Atomwaffen die dort verbleibenden Truppenverbände — insbesondere wenn ihre Maximalstärke nach den sowjetischen Vorschlägen festgesetzt wird — nahezu bedeutungslos werden läßt. Die mit dem Begriff der „Bündnisfreiheit" verbundene Bereitwilligkeit, keine aus Allianzverpflichtungen erwachsenden Pflichten zum Kriegseintritt zu übernehmen, kann dann zwar bestehen, aber sie hat kein militärisches Gewicht mehr.

MITTEL ZUR STÄRKUNG DER NATO-STRUKTUR IM FALLE EINER MILITÄRISCH VERDÜNNTEN ZONE

Unter rein militärischen Gesichtspunkten muß davon ausgegangen werden, daß der NATO-Bereich in Westeuropa schon jetzt im Verhältnis zur Gegenseite militärisch „verdünnt" ist. Es fehlt u. a. an kriegsmäßig gerüsteten Deckungstruppen, an entsprechenden Befestigungen, sei es auch nur zum Schutz gegen Atombeschuß, und an Reserveformationen. Es ist fraglich, ob es für die innere Festigkeit der NATO günstig war, für die Verteidigung des Westens die Theorie von den Schwert- und Schild-Kräften aufzustellen — wenn auch ihre Richtigkeit nicht bestritten werden kann. Sie führte langsam zu der auch in militärischen Kreisen verbreiteten Auffassung, daß die kontinentaleuropäischen Mächte sich ausschließlich mit „Schild"-Aufgaben zu befassen hätten — wie das dem Wesen nicht nuklear bewaffneter Streitkräfte entspricht. Daraus erwuchs aber von selbst auch eine Gewöhnung an die Rolle der Schildkräfte, die weitgehend mit konventionellen Kräften identifiziert wurden. Hand in Hand damit ging eine Entfremdung von allem, was mit „Schwert"-Kräften zusammenhing — eine Entfremdung von der Abschreckungstheorie, von der atomaren Kriegführung, vom Strategic Air Command — und von den Vereinigten Staaten selbst.

Diese Entfremdung von der Abschreckungstheorie ist auch aus staats- und völkerrechtlichen Gründen erklärlich. Denn da die Abschreckungsstreitkräfte zunächst ausschließlich den Vereinigten Staaten, später auch Großbritannien angehörten, entfiel der Einfluß der daran unbeteiligten Partnerstaaten des europäischen Kontinents auf ihre Verwendung von selbst. Die kontinentalen Partnerstaaten sind bei der Entfesselung des großen gegenseitigen Vernichtungskrieges

doppelt ausgeschaltet. Die stichwortartig auszulösende Aktion des Strategic Air Command ist Sache des Präsidenten der Vereinigten Staaten. Dabei wird gelegentlich in der Presse erörtert, ob der Präsident sich als solcher dabei durch den Kongreß beraten lassen soll, wie er gern möchte, oder unabhängig davon als Oberbefehlshaber allein „auf den Knopf drücken" soll. Technisch verspricht nur das letztere Verfahren Erfolg, da nur so der nach Sekunden zu berechnende Zeitfaktor zum eigenen Schutz wirksam wird. Nach letzten Mitteilungen ist auch dieses Stadium schon überholt; es ist möglich, daß der totale atomare Krieg beginnt, indem die Warnungsgeräte gleichzeitig technisch die Gegenaktion in Bewegung setzen.

Aber selbst wenn man von diesem Zeitfaktor und den sich daraus ergebenden technischen Erfordernissen absieht, bleibt noch immer die staatsrechtliche Ausschaltung der kontinentalen Partnerstaaten und natürlich auch der Mittelmeerpartner Griechenland und Türkei.

Die NATO hat entgegen den ursprünglichen Erwartungen keinen Fortschritt in der Richtung einer Verlagerung eines Souveränitätsanteils von den Einzelstaaten auf die NATO-Ebene gebracht. Sie ist genau das geblieben, was sie war: eine Koalition souveräner Staaten, die jedenfalls formell auf kein Kennzeichen ihrer vollen Souveränität zu verzichten gesonnen sind. An diesem Zustand ist vermutlich in absehbarer Zeit aus verschiedenen Gründen nichts zu ändern. Die Folge ist aber jene für das innere Gefüge bedenkliche Situation, daß die schwächeren NATO-Partner in einen Menschheits-Vernichtungskrieg hineingerissen werden können, ohne daß ihre Regierungen irgendeinen ihnen zukommenden Anteil an dem entsprechenden Entschluß hätten.

Man macht nun dagegen geltend, daß es Sache des Rates der Außenminister oder ihrer Stellvertreter sei, diesen Anteil der Partnerstaaten schon vor Eintritt der Krise durch Beratungen sicherzustellen und während einer Krise aufrechtzuerhalten. Diese letztere Aufgabe ist aus den schon gestreiften Gründen des Zeitdrucks vermutlich gänzlich unlösbar. So bleibt die Möglichkeit eines Versuchs, durch den NATO-Rat alle Fälle, die zum Eintritt des totalen nuklearen Krieges führen könnten, vorher so genau festzulegen, daß ein bescheidener Anteil der Partnerstaaten an der Entschlußfassung gewährleistet bleibt. Diese Beratungen und die daraus entspringenden Planungen müssen aus begreiflichen Gründen geheim bleiben. Der Bürger weiß also nichts davon. Das war auch so im Zeitalter der nationalen Kriege. Damals jedoch mußte eine Regierung sich vor Kriegsausbruch der demokratischen oder durch Aufpeitschung der Leidenschaften geäußerten Zustimmung des souveränen Volkes versichern. Dieser Prozeß würde bei dem totalen nuklearen Krieg entfallen, da eine Herbeiführung der Willensäußerung von fünfzehn Parlamenten nicht in Frage käme. Der einzige Ersatz dafür wäre die Uebertragung solcher Vollmachten an den NATO-Rat.

Ein Einblick in die NATO-Struktur führt zu der Feststellung, daß beim Militärausschuß und vor allem bei SHAPE die militärischen Instanzen sich immer mehr integrieren und daß ihre Arbeitsweise immer rationeller und daher wirkungsvoller wird. Die Offiziere in diesen Stäben haben im technischen Interesse ihrer NATO-Sache sich voll daran gewöhnt, ihre national gebundenen Interessen vor dem höheren Interesse zurücktreten zu lassen. Die politische Integration kann

mit dieser militärischen nicht Schritt halten. Die Repräsentanten der Partnerstaaten im NATO-Rat können staatsrechtlich nur eine gemeinsame Außenpolitik als unterstes Fundament der strategischen Entschlüsse vertreten. Sie tun das mit mehr oder weniger Erfolg. Wo ihnen der Erfolg versagt bleibt, ist es nicht ihre Schuld, sondern eine Folge der staatsrechtlichen Situation.

Die Diskrepanz zwischen militärisch fachlicher Planung und dem mangelnden Primat der politischen Entscheidung hat für die Deutschen einen fatalen Beigeschmack. Diese Diskrepanz hat die Deutschen in zwei Kriege nach zwei Fronten und mit schwachen Verbündeten geführt. Man könnte dagegen geltend machen, daß der Zweite Weltkrieg von dem zivilen nationalsozialistischen Staatsoberhaupt entfesselt wurde. Doch tut das der These keinen Abbruch, daß sowohl vor 1914 wie vor 1939 das politische Korrektiv der militärischen Planung in Deutschland gefehlt hat.

Anhänger der NATO, die von deren Unentbehrlichkeit überzeugt sind, machen sich ähnliche Gedanken. Aber es ist schwerer, zu einheitlichen Schlußfolgerungen zu gelangen. Die Ausschaltung der kleineren Partner von politisch-strategischer Entschlußfassung hat indirekt zu der neuen Theorie des „begrenzten Krieges" geführt, da man in den Vereinigten Staaten eingesehen hat, daß das Interesse der kleineren Partner an ihrer eigenen Sicherheit neu geweckt werden muß. Soweit sie aus Aeußerungen des Außenministers *Dulles*, des Admirals *Radford* und aus der Lektüre des Buches von *Kissinger*[9] erkennbar ist, müßte es das Ziel einer Politik der „abgestuften Abschreckung" sein, die Fälle, bei denen nur ein voller nuklearer Gegenschlag in Frage kommt, einzuschränken. Entsprechend müßten die Fälle, bei denen statt des totalen Vergeltungsschlages eine Begrenzung und baldigst eine Beendigung eines lokalen Konflikts gesucht wird, vermehrt werden. Das liegt im Interesse der Menschheit.

Es ist denkbar, daß die NATO-Planung eine solche Weichenstellung auf das Gleis des begrenzten Krieges vorsieht und dennoch die Abschreckung mit der totalen Vergeltung auch für diese Fälle weiter androht. In erster Linie dürfte der mitteleuropäische Kriegsschauplatz zu diesen „zweideutigen" Fällen gehören. Auf totale Abschreckung kann bei ihm vorläufig so wenig verzichtet werden wie beim Angriff gegen die Vereinigten Staaten selbst. Der Begriff des begrenzten Krieges ist aber in die geistige Auseinandersetzung übergegangen. Diese Alternative verlagert den Schwerpunkt zu einem gewissen Grad auf Einzelpartner der NATO. Die Tendenz würde weitere Phasen erreichen, wenn die NATO die planmäßige Bewaffnung der Partnerkontingente mit atomaren Waffen durchführen würde. Die Regierungen der Teilkontingente würden dadurch vielleicht wieder in einen weiteren Verantwortungsraum zurückgeführt. Eine solche Verlagerung der Verantwortung mag für Zentraleuropa zur Zeit noch ausscheiden. Sie wird es insbesondere dann, wenn es zu einer militärisch verdünnten „atomfreien" Zone in Zentraleuropa kommt. Die Abstufung der Abschreckung ist dann sicher nicht mehr möglich, sondern nur die „große" Abschreckung durch den Vergeltungsschlag der Vereinigten Staaten.

Deutsche militärisch erfahrene Persönlichkeiten machen sich auch Gedanken über die strategische und operative Entschlußfassung im Kriege selbst, also über

[9]) Vgl. Henry A. *Kissinger*, „Atomwaffen und Auswärtige Politik", München 1958.

jene Funktion, die in früheren Zeiten dem Feldherrn vorbehalten war. Die Feldherrn-Funktion ist im 20. Jahrhundert als Folge der Vervollkommnung der Nachrichtenmittel stark verkümmert. Auch höhere Führer sind heute in ihren Entschlüssen an einen telephonisch ermöglichten „Kriegsrat", der sich bis zu den höchsten politischen Instanzen erstreckt, gebunden. Dementsprechend wird der politische Faktor auch im operativen Rahmen neu belebt. Man denke sich einen mit modernen Divisionen geführten Abwehrkampf in Zentraleuropa, bei dem die Masse der Divisionen zu einem späteren Zeitpunkt deutsche Divisionen sein würden. Würde die deutsche Regierung beispielsweise bei einem sich abzeichnenden Durchbruch auf Frankfurt oder Hamburg sich jedes von ihr für notwendig erachteten Eingreifens enthalten, weil die höheren NATO-Führer ihre entsprechenden Weisungen ausschließlich von der Standing Group in Washington entgegennehmen dürfen? Wenn eine deutsche Regierung das Bedürfnis hätte, ihre politische Stimme in die Waagschale des Kriegsrates zu werfen, müßte sie das durch ihren Außenminister in Paris im NATO-Rat tun, der seinerseits eine „Empfehlung" an die Standing Group in Washington gelangen lassen kann, von wo aus eine entsprechende Weisung an den örtlichen höheren Führer ergehen könnte.

Sicherlich kann eine so große Koalition nicht für jede lokale Entscheidung einen Kriegsrat der 15 Partner einberufen, um durch ihn politisch-strategische Entscheidungen fällen zu lassen. Doch befinden wir uns in einem Uebergangsstadium, das durch den Willen, die Möglichkeiten der Begrenzung des Krieges zu nutzen, gekennzeichnet ist. Je unwahrscheinlicher die Entfesselung des totalen Ausrottungskrieges wird, um so größere Bedeutung erlangen Teil-Kriegsschauplätze. Auf ihnen würde ein Krieg durch lokale Oberbefehlshaber der NATO mehr oder weniger autonom geführt werden. In Europa würde der Oberbefehlshaber der NATO nach den allgemeinen Weisungen der militärischen „Standing Group" für die Verteidigung der Verbündeten Staaten gegen jeden Angriff verantwortlich sein. Für die Wahrung der inneren Sicherheit der Länder und die Verteidigung der Küstengewässer bleiben die nationalen Regierungsbehörden mitverantwortlich[10]. Also nur für diese beschränkte Nebenaufgabe würden die nationalen Regierungsbehörden verantwortlich bleiben!

Kann man sich unter diesen Umständen wundern, daß gewisse scheinbar rückläufige Bewegungen in Richtung auf höhere Verantwortung bei den europäischen Regierungen zu beobachten sind? Zu diesen Symptomen gehört in erster Linie die Lösung der französischen Mittelmeerflotte aus dem NATO-Oberbefehl und ihre Unterstellung unter den unmittelbaren nationalen Oberbefehl. Ein anderes Symptom ist der Vertrag zwischen den Vereinigten Staaten und der italienischen Regierung über den Bau von Abschußrampen für Mittelstrecken-Lenkgeschosse auf italienischem Boden. Danach bleiben zwar die Atomsprengköpfe dieser Waffen auch hier unter amerikanischem Gewahrsam. Aber die Bedienungsmannschaften sind Italiener, und die Neuheit am Vertrag ist die Bestimmung, daß der NATO-Oberbefehlshaber den Einsatz der Lenkkörper ohne Einverständnis der italienischen Regierung nicht anordnen kann. Beides sind Tendenzen in Richtung

[10]) Vgl. „NATO-Handbuch 1958", S. 51.

auf eine Dezentralisation der politisch-strategischen Kontrolle. Sie entspringen der Befürchtung, daß ohne Dezentralisation eine politische Kontrolle der militärischen Entschlüsse überhaupt nicht möglich sein wird. Darin aber liegt ein schwerer Mangel der strategischen Entschlußfassung an sich.

Die Bedenken einzelner Mitgliedstaaten werden noch dadurch verstärkt, daß im NATO-Rat die Verteidigungsminister nicht mehr die Funktion wahrnehmen, die ihnen ursprünglich zugedacht war. Der ursprünglich im Jahre 1949 beschlossene Verteidigungsrat der Verteidigungsminister wurde 1951 durch den NATO-Rat selbst absorbiert. Das bedeutete praktisch die Ausschaltung der Verteidigungsminister, die nur noch zum NATO-Rat „zugezogen werden können", während dagegen die militärischen Gremien der NATO in Washington in Permanenz tagen. Die politische Kontrolle der strategischen Planung verdorrte damit. Daher verlangte zum Beispiel der Wehrpolitiker der Labour Party, George *Brown*, vor kurzem im Unterhaus die Wiedereinsetzung eines NATO-Rates der Verteidigungsminister. Der britische Verteidigungsminister, Duncan *Sandys*, selbst übte im Nordatlantik-Rat Kritik daran, daß die militärischen Bedürfnisse der NATO von den einzelnen Oberbefehlshabern angemeldet und dann von einer ebenfalls rein militärischen Instanz, nämlich der „Standing Group" in Washington, überprüft und sanktioniert würden. Sandys bemängelte das Fehlen eines wirklichen Kontrollorgans, das das letzte Wort in der Kontrolle der Planungen hat, und er fand damit die Zustimmung des Rates.

In den Anfangsstadien der NATO gab es nicht nur den Rat der Verteidigungsminister, es gab auch regionale Planungsgruppen, die die Verteidigungspläne aufstellten, und zum Teil gibt es sie noch. Sie entsprechen den Regionen, die unter einem gemeinsamen NATO-Oberbefehlshaber zusammengefaßt sind, und sie werden dadurch rein militärische Organe. Im Gegensatz zu dieser kontinentaleuropäischen Lösung gibt es auf dem amerikanischen Kontinent beispielsweise für den dortigen möglichen Kriegsschauplatz an der Nordfront eine regionale Planungsgruppe, die gleichermaßen von den Regierungen der Vereinigten Staaten und Kanadas abhängig ist. Eine ähnliche Lösung ist der „Aermel-Kanal-Ausschuß", dem die Flottenchefs Großbritanniens, Frankreichs, Belgiens und der Niederlande angehören. Seine Planungen werden auch der „Standing Group" zur Genehmigung vorgelegt. Aber die enge lokale Abgrenzung sichert den vier beteiligten Regierungen ihren politischen Primat.

Solchen regionalen Planungsgruppen müßten zur Gewährleistung des politischen Primats überall regional begrenzte politische Ueberwachungsorgane der NATO übergeordnet sein, in denen sich Vertreter derjenigen Regierungen befinden, die an der Verteidigung des betreffenden Kriegsschauplatzes mit ihren Kontingenten beteiligt sind. Sie allein könnten die Garantie dafür bieten, daß der Einsatz der Kriegsmittel schon in den Planungsüberlegungen nach Möglichkeit begrenzt wird und daß nur solche atomaren Waffen freigegeben werden, deren Einsatz mit der Absicht der örtlichen Begrenzung von Kampfhandlungen vereinbar erscheint. Eine besondere Bedeutung würden solche regionalen politischen Ueberwachungsgruppen im Falle der Bildung einer „militärisch verdünnten Zone" in Europa gewinnen. Sie könnten ihre Autorität nur durch Delegierung vom NATO-Rat selbst ableiten. Diese Autorität muß schon in Friedenszeiten übertragen werden, damit sie im Ernstfall wirkungsvoll bleibt.

Französische Vorschläge zur europäischen Sicherheit und zur Lösung der Berlin-Krise

Von Günter Schütze

Centre d'Etudes de Politique Etrangère, Paris

In den letzten Wochen und Monaten sind diesseits und jenseits des Atlantiks zahlreiche neue Gedanken und einige „Pläne" in die öffentliche Debatte über die Wiedervereinigung Deutschlands und die europäische Sicherheit geworfen worden, nachdem die Sowjetunion durch die Note vom 27. November 1958 den Status von Berlin in ultimativer Form in Frage gestellt hat.

Während nun in den Vereinigten Staaten, in Großbritannien, in der Bundesrepublik und in anderen westlichen Ländern teils von der Presse und den Parteien, teils auch von offiziöser Seite eine Vielzahl von Vorschlägen und „Arbeitsplänen" gemacht und diskutiert wurden, hat man sich in Frankreich in dieser Hinsicht bis vor kurzem einer gewissen Zurückhaltung befleißigt.

Die Gründe hierfür sind verschiedener Art:

Die Führung der französischen Diplomatie und die Festlegung der außenpolitischen Richtlinien ist seit dem Inkrafttreten der Verfassung der V. Republik weitgehend Sache der Regierung und des Präsidenten der Republik. Die Rolle der Nationalversammlung ist demgegenüber zurückgetreten und dürfte ihren wesentlichsten Ausdruck innerhalb des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten finden.

Das neue französische Parlament ist erst am 28. April 1959 zu seiner ersten ordentlichen Sitzung zusammengetreten. Vorher hatten die Vertreter der Parteien nicht die Gelegenheit, auf der Tribüne der Nationalversammlung zu außenpolitischen Fragen Stellung zu nehmen. Der Verlauf der außenpolitischen Debatte am 28. April hat aber auch gezeigt, daß im Gegensatz zu den Gewohnheiten der IV. Republik die neue Nationalversammlung weniger eine echte Debatte geführt hat, sondern sich die Vertreter der Parteien bis auf wenige Ausnahmen damit begnügten, die außenpolitischen Fragen nur in den großen Linien zu behandeln. Das neue Reglement der Nationalversammlung gibt den Abgeordneten auch nicht mehr die Möglichkeit, eine Abstimmung herbeizuführen.

Es hat sich in der bisherigen Praxis der 5. Republik herausgestellt, daß Präsident *de Gaulle* und die Regierung die Diplomatie als eine Angelegenheit betrachten, die in Konzeption und Ausführung zu den Kompetenzen der Exekutive gehört.

Wenn auch die politischen Spannungen, die auf Grund des sowjetischen Berlin-Vorstoßes entstanden sind, schon deshalb von den politischen Kreisen aufmerk-

sam verfolgt werden, weil Frankreich als eine der vier Besatzungsmächte in Berlin eine direkte und unmittelbare Verantwortung für den gesamtdeutschen Komplex trägt, so neigt die Presse wie auch die offizielle Seite der Auffassung zu, es sei im augenblicklichen Stadium der Ost-West-Vorverhandlungen taktisch vorteilhafter, die Karten nicht vorzeitig auf den Tisch zu legen. Daher werden auch Vorschläge zur Lösung der Berlin-Krise weniger in die Oeffentlichkeit getragen, als dies in den anderen westlichen Ländern der Fall ist.

Angesichts dieser hier geübten Reserve ist es nun bemerkenswert, daß nach der Pressekonferenz des Präsidenten de Gaulle vom 25. März[1] zwei Politiker, die in den letzten Jahren eine maßgebliche Rolle in der französischen Außenpolitik gespielt haben, mit konkreten Vorschlägen für die Lösung der Berlin-Krise hervorgetreten sind. Am 2. April 1959 legte der ehemalige Ministerpräsident Pierre *Mendès-France* in einer Pressekonferenz einen detaillierten Plan vor. Der ehemalige sozialistische Minister Jules *Moch*, der bis zum Scheitern der Verhandlungen des Unterausschusses der Abrüstungskommission der Vereinten Nationen (Herbst 1958) ständiger französischer Vertreter in diesem Gremium war, veröffentlichte am 10. April 1959 in der Zeitung *Le Monde* einen gleichfalls sehr ausführlichen Vorschlag.

Weiterhin nahm Guy *Mollet*, Generalsekretär der Sozialistischen Partei (SFIO) in einer Serie von Beiträgen in der SFIO-Tageszeitung *Le Populaire* (vom 10. bis zum 25. April) zu dem Deutschlandproblem und der europäischen Sicherheit Stellung.

Andererseits nahm der Luftwaffengeneral Pierre *Gallois*, Fachmann auf dem Gebiet der Raketenwaffen, der jetzt in der privaten Luftfahrtindustrie tätig ist, unter dem Titel „Die Berlin-Affäre oder die Angst vor einem Schatten" in der Aprilausgabe der Zeitschrift *Nef* zu den militärischen Fragen der Berlin-Krise Stellung. Der Vorsitzende des Außenpolitischen Ausschusses der Nationalversammlung, der Volksrepublikaner (MRP) Maurice *Schumann*, ging auf die Krise in der Mai-Nummer der Zeitschrift *Occident* ein.

„Pläne" im eigentlichen Sinne kommen jedoch nur aus der Feder von *Mendès-France* und Jules *Moch*. Beide weisen ausdrücklich darauf hin, daß sie ihre Vorschläge als Diskussionsbeitrag verstanden wissen wollen. Sie sind der Auffassung, daß es jetzt an der Zeit sei, die schwerwiegenden Entscheidungen, vor die sich die westliche Politik gestellt sieht, in ihren verschiedenen Aspekten und möglichen Varianten der Oeffentlichkeit näherzubringen.

GRUNDSÄTZLICHE EINSTELLUNG ZUR SOWJETISCHEN BERLIN-OFFENSIVE UND ZUR WIEDERVEREINIGUNG DEUTSCHLANDS

Für die Festlegung der französischen Außenpolitik und die Ausarbeitung von konkreten Arbeitsgrundlagen stellt naturgemäß die Einschätzung der zukünftigen Entwicklung in der Deutschlandfrage einen wesentlichen Faktor dar. Darüber hinaus wird die Berlin-Frage im größeren Zusammenhang der europäischen Sicherheit gesehen, die ihrerseits wieder einen Teilaspekt der regionalen Abrüstung darstellt.

[1]) Vgl. den Wortlaut in Europa-Archiv 9—10/1959, S. D 195.

General *de Gaulle* erklärte hierzu in seiner Pressekonferenz vom 25. März 1959:

„Moskau hat drei eng zusammenhängende Fragen aufgeworfen: die möglichen Maßnahmen, die den freien Verkehr der britischen, amerikanischen und französischen Streitkräfte (mit Berlin) verhindern könnten; das Schicksal des deutschen Volkes, das zutiefst durch die formelle Trennung Deutschlands in zwei Teile und durch die mögliche Annexion der ehemaligen Hauptstadt durch eine totalitäre Diktatur oder durch Maßnahmen, die dahin führen würden, in Frage gestellt ist; schließlich die Neutralisierung einer Zone in Europa, die vor allem Deutschland umfaßt."

Der Präsident der Republik gab unmißverständlich zu erkennen, daß Frankreich und seine beiden Alliierten in keinem Fall eine Behinderung des freien Zugangs nach Berlin hinnehmen würden. Die Rechte der drei Mächte in Berlin ergäben sich aus dem Siege von 1945 und aus den anschließenden Abmachungen mit der Sowjetunion. Es könne weiterhin nicht zugelassen werden, daß West-Berlin dem „Pankow-System" ausgeliefert werde, da sich die Bewohner Berlins, soweit sie die Möglichkeit dazu hatten, für den Westen entschieden haben. Frankreich sei nicht bereit, das Regime (Pankow) als einen souveränen und unabhängigen Staat anzuerkennen, da dieses nur dank der sowjetischen Besatzung und durch eine unbarmherzige Diktatur bestehe.

Zur deutschen Wiedervereinigung nahm der Präsident folgendermaßen Stellung:

„Die Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands zu einem einzigen Deutschland, das völlig frei sein würde, scheint uns das natürliche Schicksal des deutschen Volkes zu sein unter der Bedingung, daß dieses Deutschland nicht seine augenblicklichen Grenzen im Westen, im Osten, im Norden und im Süden in Frage stellt und daß es sich eines Tages auf eine Integration in eine vertragliche Organisation, die ganz Europa umfaßt, hinentwickelt ... Aber bis dieses Ideal erreicht werden kann, glauben wir, daß die beiden getrennten Teile des deutschen Volkes untereinander die Bindungen und Beziehungen auf allen praktischen Gebieten vervielfachen müßten. Die Verkehrsbeziehungen, die Postverbindungen, die wirtschaftliche Tätigkeit, die Wissenschaft und Künste, die Reisen usw. würden zu Abmachungen führen, welche die Deutschen von innen heraus einander näherbringen würden. Dies würde das fördern, was ich die ‚deutschen Dinge' (la ‚chose allemande') nennen möchte, welche ihnen letzten Endes und trotz aller Unterschiede der Regime und der Bedingungen gemeinsam sind."

Von französischer offizieller Seite ist keine nähere Definition der Art dieser Kontakte gegeben worden. Der Premierminister, Michel *Debré*, hat am 15. April in seiner Rede vor der „Presse Diplomatique" diesen Gesichtspunkt nicht weiter ausgeführt, sondern nur als die drei Leitgedanken der französischen Außenpolitik bezeichnet: die europäische Zusammenarbeit, den Zusammenhalt der Atlantikpakt-Mächte und die Koexistenz. Zur Koexistenz erklärte der Präsident der Republik am 7. Mai in Bourges:

„Jetzt kommt es zur großen Gegenüberstellung, die notwendig war, ist und wahrscheinlich noch lange Zeit notwendig sein wird, von — wie man sagt — Ost und West, das heißt zwischen den beiden Teilen unserer alten Völker, die seit langem nach denselben Regeln und im selben Geist zivilisiert sind, selbst wenn sie — wie man sagt — verschiedene Regime haben.

Diese Konfrontierung wird also stattfinden. Sie kann zum Krieg und zur völligen Zerstörung für diejenigen führen, die ihn provozieren würden.

Es kann auch geschehen, daß diese Konfrontierung kein bestimmtes Ergebnis zeitigt und man bleibt, wo man ist.

Und schließlich kann es auch geschehen, daß sich ein Uebereinkommen, ein Arrangement, ein ‚modus vivendi' ergibt, von dem aus sich die normalen Beziehungen zwischen beiden Seiten wiederherstellen lassen. Wenn man zu diesem Ergebnis kommt, wenn sich diese dritte Hypothese erfüllen sollte, so würde ich dies vom menschlichen Standpunkt aus für völlig logisch halten, und ich glaube daran, weil ich davon überzeugt bin, daß nach vielen Erfahrungen, nach vieler Propaganda und vielen Prätentionen die Völker im Grunde diesseits und jenseits erkennen, daß sie sich ähneln, daß die Regime hieran nichts ändern können, daß sie, die einen wie die anderen ... zivilisierte Völker sind, die über große Mittel, große Hilfsquellen verfügen und deshalb eine gemeinsame Aufgabe haben."

In der Regierungserklärung zur Außenpolitik führte Außenminister Maurice *Couve de Murville* am 28. April vor der Nationalversammlung aus:

„Ich frage mich, ob aus einem in der Verwirklichung begriffenen Gleichgewicht der Kräfte eine gewisse Normalisierung der Beziehungen (zwischen Ost und West) entstehen kann. Anders gesagt, wenn die großen politischen Bereinigungen, die seit 15 Jahren aufgeschoben worden sind, auch noch keineswegs sichtbar sind, so weist die Tatsache, daß sie nicht morgen, aber vielleicht übermorgen erreicht werden können, den Weg zur Stabilisierung. Man nennt in der diplomatischen Sprache einen *modus vivendi* das Streben nach dem Weg des gegenseitigen Auskommens, solange man nichts Besseres gefunden hat. Die Weisheit gebietet vielleicht, für Mitteleuropa einen solchen (modus vivendi) zu suchen, so wie wir 1958 glaubten, den dringendsten Erfordernissen im Mittleren Osten begegnen zu müssen ... Was ich erhoffe, ist, daß nach den notwendigerweise tiefgehenden Diskussionen (der Außenminister) genügend Fortschritte erreicht werden, um etwas später diese Gipfelkonferenz zu ermöglichen, welche das Ziel Herrn Chruschtschows zu sein scheint und welche die Aufgabe haben würde, die wesentlichen Entscheidungen zu treffen. Man kann weiterhin hoffen, daß sich die Debatte in einer Weise erweitern läßt, die den Staats- oder Regierungschefs andere Aussichten eröffnet als zum Beispiel die Regelung der Verbindungen zwischen westlichen Garnisonen in West-Berlin und Westdeutschland."

Der Außenminister hatte weiterhin am 15. April erklärt, die Probleme, die sich augenblicklich stellten, beträfen die Organisation Deutschlands und die europäische Sicherheit. Er fuhr fort: „Die Frage, die erneut von der sowjetischen Regierung aufgeworfen worden ist, führt uns dahin, die Wiedervereinigung Deutschlands oder, wenn dies nicht möglich ist, die Organisation der Beziehungen zwischen West- und Ostdeutschland in Betracht zu ziehen ..."

Mendès-France, Jules *Moch* und auch Guy *Mollet* gehen nun, ähnlich wie der Präsident *de Gaulle*, von der Vorstellung aus, daß ein dauerndes Fortbestehen der deutschen Teilung nicht nur einen ständigen Gefahrenherd darstellt, sondern daß überdies zwei deutsche Staaten nicht von Bestand sein werden, weil das Streben der beiden Bevölkerungsteile nach Wiedervereinigung als eine Konstante der europäischen Situation angesehen werden muß. Angesichts der sowjetischen Haltung sei die Wiedervereinigung unter annehmbaren Bedingungen für eine absehbare Zeit nicht zu erreichen, doch müsse dennoch etwas geschehen, um die durch die Berlin-Krise offensichtlich gewordenen gefährlichen Spannungen in Mitteleuropa schrittweise zu beseitigen. Fortschritte auf dem militärischen Gebiet würden die Lösung der politischen Fragen wesentlich erleichtern. Weder Mendès-France noch Jules Moch ziehen dabei eine diplomatische Anerkennung

des Ostzonen-Regimes ausdrücklich in Betracht. Die Mittel und Wege einer möglichen politischen Annäherung beider Teile Deutschlands, der *modus procedendi* also, welcher in den deutschen (SPD und FDP)[2] und den amerikanischen Vorschlägen und Plänen eine entscheidende Rolle spielt, findet in den französischen Stellungnahmen keinerlei Erwähnung. Man beschränkt sich hier auf die Untersuchung der militärischen Faktoren, wenn auch zur Berlin-Frage betont wird, jede Lösung müsse zum Ziel haben, die Zugehörigkeit der West-Berliner Bevölkerung zum Westen zu sichern.

Guy *Mollet* warnt in seinem Artikel (13. April) diejenigen, welche glauben, die Teilung Deutschlands wäre für seine Nachbarn die ideale Lösung. Wenn der Westen dem deutschen Wunsche nach Wiedervereinigung kein Gehör schenke, würde eines Tages die Gefahr bestehen, daß die Sowjetunion die Wiedervereinigung zu ihr genehmen Zeitpunkten und Bedingungen anböte.

Hinsichtlich der Methode zur Vereinigung der beiden Teile Deutschlands verweist Guy *Mollet* auf die Notwendigkeit, den Grundsatz der freien Wahlen aufrechtzuerhalten, auch wenn diese Wahlen erst am Ende des Prozesses stehen könnten, und fährt fort: „Man kann sich gewiß die Wiedervereinigung als eine Krönung einer Reihe von Etappen vorstellen, im Laufe derer bestimmte echte militärische Sicherheits- und Abrüstungsmaßnahmen im Interesse aller beteiligten Länder durchgeführt werden. Der Westen könnte zweifellos zur Erreichung eines festen Zieles Konzessionen durch die Annahme einer bestimmten Zahl von Etappen machen.“ Laut Guy Mollet könnte man auch die Forderung der Russen, die Wiedervereinigung sei Sache der Deutschen (d. h. der Regierungen von Bonn und Ost-Berlin) in Betracht ziehen, wenn man dabei auch niemals vergessen dürfe, daß das DDR-Regime keineswegs repräsentativ für die Bevölkerung der Ostzone sei, sondern nicht viel mehr darstelle als ein „trojanisches Pferd“, das die Sowjets nach Westen geschoben hätten.

General Pierre *Gallois* kommt auf Grund seiner Beurteilung der militärtechnischen und strategischen Gegebenheiten zu der Schlußfolgerung, daß jede Veränderung des „status quo“ für den Westen nachteilige, für die Sowjetunion günstige Folgen haben müßte. Es ist offensichtlich, daß sich in dieser Perspektive die Frage der Wiedervereinigung Deutschlands nicht stellt. Da sich das Maurice *Schumann* von der Zeitschrift *Occident* gestellte Thema auf die Gründe der sowjetischen Berlin-Offensive und die möglichen Reaktionen des Westens beschränkte, berührte der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses der Kammer diesen größeren Fragenkomplex nicht.

DIE BEURTEILUNG EINES „DISENGAGEMENT“

Der Begriff des „disengagement“, des „dégagement“, des „Auseinanderrückens“, ist widerspruchsvoll und hat bereits zu zahlreichen Mißdeutungen Anlaß gegeben. Die zu dieser Frage gemachten östlichen Vorschläge laufen letzten Endes auf eine Art von militärischer Neutralisierung Deutschlands hinaus. Die Schaffung eines „Pufferstaates“ im Herzen Europas, eines luftleeren Raumes, wird dagegen in den meisten inoffiziellen Vorschlägen von westlicher Seite

[2]) Vgl. den Wortlaut in Europa-Archiv 9—10/1959, S. D 187 ff.

entschieden abgelehnt. Die westlichen, sogenannten „Disengagement"-Vorschläge und Pläne verfolgen denn auch das Ziel, eine Ausklammerung Gesamtdeutschlands aus der Gemeinschaft der westlichen Länder ausdrücklich auszuschließen und nicht zur Folge von militärischen Entspannungsmaßnahmen werden zu lassen.

Die offizielle französische Haltung wurde von General *de Gaulle* in seiner Pressekonferenz vom 25. März 1959 unzweideutig zum Ausdruck gebracht:

„Was nun die Frage angeht, aus Deutschland ein neutralisiertes Gebiet zu machen, so sagt uns dieses ‚dégagement' oder ‚disengagement' überhaupt nichts Gültiges aus. Denn wenn sich die Abrüstung nicht auf eine Zone erstreckt, die nicht ebenso weit an den Ural reicht wie an den Atlantik, wie könnte dann Frankreich geschützt werden? Wer könnte im Falle eines Konfliktes verhindern, daß der mögliche Angreifer mit einem Sprung das nicht verteidigte deutsche Glacis überspringt? Welcher enge Raum würde zwischen Maas und Atlantik zur Entfaltung der westlichen Streitkräfte bleiben? Wir sind gewiß für eine Kontrolle und Begrenzung aller Waffen, doch damit derartige Maßnahmen nicht die Gefahr unserer Vernichtung mit sich bringen, müssen sie auf ein Gebiet Anwendung finden, das weit und groß genug ist, um Frankreich einen Schutz zu bieten, und nicht, um es im Gegenteil Gefahren auszusetzen."

Vor der Vereinigung der Diplomatischen Presse erklärte Premierminister Michel *Debré* dann, es müsse ein Uebereinkommen mit der Sowjetunion gesucht werden, da die anomale augenblickliche Lage eine Verbesserung erheische. Die zu erreichenden Lösungen müßten aber mit den Erfordernissen der europäischen Sicherheit in Einklang stehen und dürften nicht dadurch zu einer Schwächung der atlantischen Allianz führen, daß Deutschland aus der NATO austräte.

Pierre *Mendès-France,* Jules *Moch* und Guy *Mollet* äußerten sich in einem ähnlichen Sinne, wobei die beiden letzteren ausdrücklich die Ausführungen des Präsidenten de Gaulle unterstrichen.

Pierre Mendès-France sagte dazu im einzelnen: Das Verbleiben der angelsächsischen Truppen in Deutschland und besonders der amerikanischen Truppen sei ein Element des Gleichgewichtes und des Friedens. Es genüge, daß amerikanische Truppen in Deutschland stationiert sind, um jedem unmißverständlich klarzumachen, daß jeder Ausbruch eines Konfliktes automatisch den Einsatz der gesamten amerikanischen Macht zur Folge haben würde. Man könne hoffen, daß die politische Entwicklung später einen Wechsel herbeiführen wird, doch im Augenblick sei die Anwesenheit der US-Truppen absolut notwendig. Einige Tage später präzisierte dann Mendès-France in einem Brief an *Le Monde,* daß sein Plan auf dieser Voraussetzung aufgebaut sei. Die amerikanischen Truppen in Deutschland müßten ebenfalls über alle für notwendig erachteten Waffen, das heißt auch über Atomwaffen, verfügen können, um ihrer Aufgabe gerecht zu werden.

Aus diesen französischen Stellungnahmen zum „Auseinanderrücken" läßt sich nun nicht die Schlußfolgerung ziehen, der militärische „status quo" in Mitteleuropa, so wie er sich in den letzten 13 Jahren herausgebildet hat, stelle eine befriedigende Lösung dar. Wird eine militärische Neutralisierung Deutschlands abgelehnt, so müssen doch Maßnahmen in Betracht gezogen werden, die geeignet wären, die Spannungen in Mitteleuropa zu vermindern. Sowohl *Mendès-France* als auch Jules *Moch* und Guy *Mollet* stimmen in dieser Hinsicht durchaus

der von Premierminister *Debré* vor der „Presse Diplomatique" geäußerten Meinung bei.

Alles hängt hier davon ab, was man unter dem Begriff „dégagement" versteht. General *Gallois* führt für seine These, ein „Auseinanderrücken", in welcher Form man es auch immer akzeptiere, sei für den Westen gefährlicher als der „status quo", drei Hauptgesichtspunkte an:

1. Eine gewisse atomare Verteidigung stellt eine der wenigen wirklichen Garantien dar, die Unabhängigkeit eines Landes gegenüber einer stärkeren Macht heute zu sichern. (Daher das Erwägen der Atomrüstung in Schweden und der Schweiz.) Im Rahmen der Militärallianzen können Situationen entstehen, wo die Gesamtheit der Mitglieder bereit ist, das Risiko eines Atomkrieges zu tragen, doch wenn ein Allianzpartner, der auf Grund seiner geographischen Lage beispielsweise stark exponiert ist, in seiner Existenz bedroht wird, ist es wahrscheinlicher, daß die Verbündeten dem Risiko des Atomkrieges zu entgehen suchen werden, indem sie die Bedrohung dieses Landes als eine zweitrangige Angelegenheit betrachten. Die atomare Bewaffnung nationaler Streitkräfte läßt sich nur dann rechtfertigen, wenn ein Land die Möglichkeit besitzt, dem eventuellen Angreifer klarzumachen, daß ein Angriff zu seiner eigenen Vernichtung oder mindestens entscheidenden Schwächung führen würde und so das Angriffsobjekt in keinem Verhältnis zu dem Risiko des atomaren Gegenschlages steht. Da Atomwaffen aller Wahrscheinlichkeit nach nur eingesetzt werden, wenn die eigene Existenz bedroht ist, nicht aber, wenn man für Dritte seine Existenz aufs Spiel setzen müßte, ist schlecht einzusehen, wie sich Deutschland ohne Atomwaffen gegen eine direkte Bedrohung behaupten könnte.

2. Das „Auseinanderziehen" der Streitkräfte der beiden Blöcke in Mitteleuropa, die zur Schaffung eines militärischen Niemandslandes führen würde, ist von seiten des Westens nicht zu verantworten. Die jetzigen Positionen können gegen einen Angriff gehalten werden, wenn bestimmte Vorbedingungen erfüllt werden: eine reine Defensivstrategie gegenüber einem zahlenmäßig stärkeren Angreifer erfordert ein ausreichend großes Hinterland (von der Demarkationslinie bis zum Atlantik). Eine Beschränkung des Konfliktes auf konventionelle Waffen erscheint auf Grund des heutigen Standes der Waffentechnik ausgeschlossen; Atomwaffen, auch kleinsten Kalibers, würden in jedem Fall von der Seite eingesetzt werden, die sich einer ersten Niederlage im „konventionellen" Kampf gegenübersieht. Dies bedeutet, daß der Ausbruch eines militärischen Konfliktes mit einer Atommacht nur zwei Möglichkeiten läßt: entweder sofortiges Verhandeln oder allgemeinen und unbeschränkten Atomkrieg. In dem Maße, wie die Atom- und Trägerwaffen entwickelt werden, verliert die sowjetische Ueberlegenheit an konventionellen Waffen entscheidend an Wert. Die Politik der Kriegsdrohung und der sie begleitenden diplomatischen Einschüchterung kann dann keine Wirkungen mehr hervorbringen.

3. Ein „disengagement", so wie es beispielsweise von George *Kennan* vorgeschlagen wurde (progressiver Rückzug der russischen und amerikanischen Truppen aus Europa) würde eine militärische Intervention der Vereinigten Staaten zur Aufrechterhaltung des status quo in Mitteleuropa unwahrscheinlich machen. Wenn dagegen die amerikanischen Streitkräfte in Europa verbleiben, werden

sie in jeden Konflikt automatisch hineingezogen, so daß das Risiko des eventuellen Angreifers zu groß wird.

Wird die Notwendigkeit der Anwesenheit von US-Truppen sowohl von General *Gallois* wie von *Mendès-France* und Jules *Moch* hervorgehoben, so gehen die Meinungen auseinander, sobald es darum geht, die eigentliche Rolle und Bedeutung dieser Truppen bei der Verteidigung Europas zu bestimmen.

Die französischen Vorstellungen über eine „verdünnte Zone" basieren dabei, soweit ein „Auseinanderrücken" in seiner restriktiven Form erwogen wird, auf einer grundsätzlichen Erwägung, die Jules *Moch* wie folgt aufzeigt:

„Vor einigen Jahren habe ich bereits (als französischer Vertreter des Abrüstungs-Unterausschusses der Vereinten Nationen in New York) den sowjetischen Vertreter, der gewöhnlich durch nichts zu erschüttern war, aus der Fassung gebracht, als ich ihm, lange vor dem Rapacki-Plan, darlegte, daß sich der Ostblock 10 000 km, der Westen dagegen nur 1000 km von der Demarkationslinie (Zonengrenze) aus erstreckt, und deshalb 1 km, der vom Westen aufgegeben wird, 10 km im Osten strategisch entspricht. Jede demilitarisierte und selbst teil-demilitarisierte Zone muß sich deshalb weiter in Richtung Moskau als in Richtung Paris erstrecken. Diese Idee ist vor kurzem vom Präsidenten der Republik aufgegriffen worden, als er den Hinweis auf den Ural machte ... Es war gerade der eigentliche Vorteil des Rapacki-Plans, daß hier eine Zone vorgeschlagen wurde, die sich 800 km nach Osten und nur 400 km nach Westen erstreckt."

Die Tatsache, daß die Gebiete beiderseits der Demarkationslinie einen unterschiedlichen wirtschaftlichen und strategischen Wert besitzen, führt dazu, daß man im Westen das Prinzip der Asymmetrie der Zonen beschränkter und kontrollierter Rüstungen nicht aufgeben kann und jeder Fortschritt in dieser Richtung diesem Faktor Rechnung tragen muß.

Die konkreten Vorschläge von Jules *Moch* und *Mendès-France* gehen nun von folgender Beurteilung der internationalen Lage aus: Es gibt kein eigentliches Berlin-Problem, sondern nur ein Deutschlandproblem. Ein Kompromiß oder eine einigermaßen befriedigende Lösung der isoliert betrachteten Berlin-Krise wird kaum zu erreichen sein, da weder die eine noch die andere Seite vor die Wahl gestellt sein will, entweder das „Gesicht zu verlieren" oder einen Weltkrieg zu riskieren. Dagegen könnten im Rahmen der Deutschlandfrage und der Frage der europäischen Sicherheit Aenderungen und Verbesserungen auch des Berlin-Statutes erreicht werden. Es muß sich also vorerst darum handeln, das Gesamtproblem zu „entberlinisieren" und zu erweitern (Mendès-France).

In diesem Blickwinkel muß von den drei aufgeworfenen Problemen Berlin, „dégagement" und Wiedervereinigung das letztere für eine ziemlich lange Zeit ausgeklammert werden: die deutsche Wiederbewaffnung erleichtert deren Lösung nicht. Es bleiben die beiden anderen Fragen.

Vom diplomatischen Standpunkt aus ist es äußerst schwierig, die westlichen Sektoren Berlins ohne Gegenleistung zu räumen. Moralisch ist es völlig unmöglich, zwei Millionen Berliner einer eventuellen Sowjetisierung auszuliefern. Dagegen ist es für die Aufrechterhaltung des Friedens gefährlich, einige Tausend westlicher Soldaten inmitten eines kommunistischen Landes umzingelt zu lassen; ebenso riskant ist es, einen direkten Kontakt zwischen den Streitkräften beiderseits der Demarkationslinie bestehen zu lassen, und dies gilt besonders auch für die Streitkräfte der beiden Teile Deutschlands. Schließlich ist es paradox, eine

derartig explosive und unvernünftige Situation noch 14 Jahre nach Kriegsende und 12 Jahre nach dem Bruch der Kriegsallianz bestehen zu lassen (Jules Moch).

DIE MILITÄRPOLITISCHEN VORSCHLÄGE VON MENDÈS-FRANCE UND JULES MOCH UND DIE FRAGE DES ZUKÜNFTIGEN STATUS VON BERLIN

Mendès-France geht davon aus, daß eine allgemeine, kontrollierte Abrüstung im Augenblick nicht durchzuführen ist, dagegen Abkommen über eine begrenzte Abrüstung leichter zu erreichen sind, vor allem hinsichtlich der geographischen Zonen, in denen diese Maßnahmen angewandt und kontrolliert werden können.

Die Auffassungen Guy *Mollets* gehen in dieselbe Richtung, wobei der Führer der SFIO auf die Resolution des Parteikongresses (SFIO) vom 3. und 4. Mai 1958 verweist, in der es heißt:

„Die westlichen Vorschläge müssen darauf hinausgehen, als erste Maßnahmen der Anwendung eines allgemeinen Abrüstungsvertrages ein ‚militärisches Auseinanderrücken' zu erreichen. Dies müßte in bestimmten Spannungszonen und dort, wo sich die Streitkräfte der beiden Blöcke gegenüberstehen, durchgeführt werden, und zwar durch eine Herabsetzung oder Begrenzung der Streitkräfte und der klassischen Waffen oder durch das Verbot bestimmter Waffenkategorien. Diese unter internationaler Kontrolle in den Spannungs- und Kontaktzonen durchgeführten Maßnahmen müßten in späteren Etappen auf weitere Gebiete ausgedehnt werden."

a) Der Plan Mendès-France

Kernstück des Vorschlages ist die Schaffung von bestimmten Gebietsstreifen beiderseits des Eisernen Vorhanges (Demarkationslinie). Die Intensität der Abrüstungsmaßnahmen würde in den beiderseits parallel verlaufenden Zonen in dem Maße abnehmen, wie man sich von dieser Linie entfernt. Die Territorien der folgenden Länder würden von den Gebietsstreifen berührt werden: Dänemark, beide Deutschland, Tschechoslowakei, Ungarn, Oesterreich, Jugoslawien, Belgien, Griechenland, Albanien.

— Beiderseits der Demarkationslinie wird ein parallel dazu verlaufender Streifen von 50—100 km Tiefe einer völligen Entmilitarisierung unterworfen (der Streifen soll nach Osten eine größere Tiefe haben als nach Westen, entsprechend der „asymmetrischen Theorie").

  Der eigentliche militärische Nutzeffekt dieses Streifens wäre gering (Bewachung durch nationale Polizeistreitkräfte oder vorzugsweise durch Streitkräfte der Vereinten Nationen nach dem Muster der UNEF [United Nations Emergency Force] im Nahen Osten). Doch würden die psychologischen Folgen beachtlich sein, da die Truppen der beiden größten Mächte nicht mehr in unmittelbarem Kontakt ständen, stets mögliche Grenzzwischenfälle also nicht mehr einen unbeabsichtigten Konflikt auslösen müßten.

— Östlich und westlich an diese „Null-Zone" anschließend würde eine „Zone Nr. 1" geschaffen werden, entsprechend den demographischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten weiter nach Osten als nach Westen reichend. (Auf Grund einer kritischen Stellungnahme von Jules *Moch* zu dem von *Mendès-France* gebrauchten Ausdruck „symmetrische Streifen" legte jener klar (*Le Monde*, 15. April 1959), daß er mit Jules Moch darin übereinstimme, 1 km im Westen besitze einen größeren strategischen Wert als 1 km im Osten.)

In dieser Zone dürften nur nationale Streitkräfte stationiert werden, und zwar zahlenmäßig und waffentechnisch begrenzt. Es dürften in dieser Zone nicht unterhalten werden: atomare Sprengköpfe, Abschußrampen für Raketen mit Atomköpfen, Luftstützpunkte der Strategischen (Bomber-) Luftwaffe.

— Die Zone Nr. 1 wird beiderseitig fortgesetzt von einer „Zone Nr. 2", in der, zumindest in einer ersten Etappe, keinerlei Rüstungs- und Truppenstärkenbegrenzungen vorgesehen sind. Es würde dies zur Folge haben, daß die amerikanischen Truppen — auch mit Atomwaffen — im Westen des Bundesgebietes verblieben. Angesichts der Entwicklung der modernen Trägerwaffen, bei der die wirksamste Verteidigung nicht mehr die größtmögliche Nähe zum Gegner voraussetzt, sondern auf einer möglichst großen Staffelung der Raketen im Hinterland beruht, würde diese fortschreitende „Verdünnung" in den Zonen die Schlagkraft des Westens praktisch nicht beeinträchtigen.

Die Festlegung der geographischen Tiefe dieser Zonen und der im einzelnen zu treffenden Maßnahmen zur Rüstungsbeschränkung sollte auf dem Verhandlungswege erfolgen. Eine wirksame Kontrolle ist die Voraussetzung für das Funktionieren dieses Planes. Wenn die Sowjetunion auch bisher stets gegen die Durchführung von konkreten Kontrollmaßnahmen war, so sieht doch der — auch von Rußland gebilligte — Rapacki-Plan zum ersten Male „wirksame Kontrollen jeder Art" vor und geht damit über die russischerseits zugestandenen festen Kontrollstellen hinaus.

Die Ueberwachung des Verbotes der Stationierung von Atomwaffen in den Zonen 0 und 1 müßte sich, da Kernmaterial theoretisch einer Kontrolle entzogen werden kann, auf die Abschußrampen, Artilleriestellungen, Flugplätze usw. erstrecken, d. h. auf die Trägerwaffen, die einer Inspektion kaum verborgen bleiben können.

Im Rahmen dieses Zonensystems sieht Mendès-France eine *Lösung der Berlin-Frage* vor, die auf folgenden Punkten basiert:

a) Berlin würde nicht mehr in der sowjetischen Besatzungszone liegen (sondern in der Zone Nr. 1), und das bedeutet, daß weder alliierte noch russische Truppen dort stationiert würden, sondern nur west- und ostdeutsche Polizeieinheiten jeweils auf dem Boden der beiden Sektoren von Berlin.

b) West-Berlin würde verwaltungsmäßig zur Bundesrepublik gehören, Ost-Berlin würde der Verwaltung der DDR unterstehen, während die Vereinten Nationen die Garantie dieses Status übernähmen.

c) Der freie Zugang von West-Berlin nach Westdeutschland würde gleichfalls von den Vereinten Nationen garantiert werden und unter Aufsicht von deren Organen stehen.

Mendès-France verweist besonders auf den großen Vorteil einer derartigen Lösung, der darin bestehen würde, daß ein großer Teil, wenn nicht die Gesamtheit der Ostzone, einschließlich des Ostsektors von Berlins, von russischen Truppen evakuiert wird.

b) Der Plan Jules Moch

Während bei *Mendès-France* die gegenwärtige Trennungslinie der beiden Blöcke die Ausgangslinie darstellt, geht Jules *Moch* von einem Brennpunkt aus, und zwar von Berlin.

Von diesem Brennpunkt aus sollten Kreise — nicht Parallelstreifen — progressiver Rüstungsbeschränkungen geschaffen werden. Dieses Schema könnte im

einzelnen folgendermaßen aussehen, wobei die Tiefe der jeweiligen Gebiete hier nur als eine Diskussionsgrundlage angegeben wird:

— Die vier Sektoren der Stadt Berlin bilden die Brennpunktzone A.

  Die vier Besatzungsmächte übertragen den Vereinten Nationen die Sicherheits- und Hoheitsbefugnisse, die sie augenblicklich ausüben. Eine kleine Streitkraft der UN wird in Berlin stationiert und überwacht die Demilitarisierung der gesamten Stadt.

— Der 200 km tiefe Ring der Zone B würde, abgesehen von einem Teil Thüringens und der Insel Rügen, nahezu die gesamte Ostzone umfassen, im Osten die deutsche Reichsgrenze von 1937 ungefähr erreichen und im Westen 30 bis 40 km in die Bundesrepublik hineinreichen.

  In dieser Ringzone B werden keine Truppen der vier Besatzungsmächte stationiert. Die hier anzuwendenden Rüstungsbeschränkungen würden den Prüfstein für die praktische Durchführung von Kontrollen und den guten Willen der Sowjets zur Einhaltung dieser Bestimmungen abgeben.

— An diesen Ring schließt sich ein weiterer Ring C von gleichfalls 200 km Tiefe an. Im Westen würde Oldenburg, der Ostrand des Ruhrgebietes, der Taunus, Nürnberg und Passau, im Osten Brünn, Kattowitz, Lodz und Danzig erreicht werden, wobei diese Ringe nicht unbedingt rein geometrisch, sondern nach wirtschaftlichen, strategischen und politischen Gesichtspunkten zu bestimmen wären. Während die für die westliche Strategie wichtigen Teile der Bundesrepublik außerhalb dieser Ringzone C blieben, würden der Westen der Tschechoslowakei, die Gebiete unter polnischer Verwaltung und Westpolen eingeschlossen sein.

  In der Zone C würden die jeweiligen nationalen Truppen und die Streitkräfte der vier Besatzungsmächte zahlenmäßig und waffentechnisch begrenzt, doch könnten die drei westlichen Mächte und die Sowjetunion über taktische Atomwaffen und über ihre „konventionelle" Ausrüstung verfügen. Die Errichtung von Abschußrampen für Mittelstrecken-Raketen (IRBM) wird untersagt. Ein Kontrollsystem wird entsprechend dem des für Zone B vorgesehenen ebenfalls errichtet.

Jules *Moch* ist der Ansicht, daß die Methode der Ringzonen mit dem Brennpunkt Berlin der größeren strategischen Bedeutung des westlichen Raumes eher Rechnung trägt als die Methode der parallelen, wenn auch nicht gleich tiefen Streifen beiderseits des Eisernen Vorhanges. Die notwendigen westlichen Defensivstellungen würden so intakt bleiben. Wie im Plan von Mendès-France wird die brennende Frage der Zufahrtswege nach Berlin dadurch aufgelöst, daß sich die russischen Truppen aus dem Gebiet der gegenwärtigen Korridore zurückziehen.

DIE AUFFASSUNGEN VON GENERAL GALLOIS UND MAURICE SCHUMANN ZUR BERLIN-KRISE

General *Gallois* kommt hinsichtlich des konkreten militärischen Falls Berlin zu folgenden Schlußfolgerungen:

1. Trotz der künstlich geschaffenen Kriegspsychose um Berlin kann man die Möglichkeit des gegenseitigen Einsatzes von thermonuklearen Vernichtungswaffen in keinem Falle überhaupt nur in Erwägung ziehen. Die verschiedenen Regierungen, auch die amerikanische und britische, wüßten dies sehr wohl. Im Verhältnis zu dem Gewinn, den die Russen aus der Einverleibung Berlins ziehen könnten, seien die Risiken eines Atomkrieges viel zu hoch.

2. Da Berlin als „casus belli" ausscheidet, genügt es, wenn der Westen seine augenblickliche Position hält. Die Luftversorgung der alliierten Garnisonen ist möglich, da es sich hier nicht — wie in den Jahren der Luftbrücke 1948/49 — um die Versorgung der gesamten West-Berliner Bevölkerung handeln würde. Luftzwischenfälle mit Maschinen der DDR würden wohl keine ernsthaften Folgen zeitigen; Dutzende amerikanischer Flugzeuge sind in den russischen Grenzgebieten abgeschossen worden, ohne eine Kettenreaktion auszulösen. Die Hinnahme eines fait accompli erscheint als das einzige Mittel, in solchen Fällen einen atomaren Konflikt zu vermeiden.

3. Eine Blockade der alliierten Verbindungswege nach Berlin könnte auf dem Landwege durchbrochen werden, doch würden die DDR-Streitkräfte zahlreiche Hindernisse aufrichten und schließlich eine dauernde Versorgung auf diesem Wege in Frage stellen. In jedem Fall bleibt Berlin ein ständiger Gegenstand östlicher Erpressung, und dieser Zustand könnte nur dadurch beseitigt werden, daß der Westen seine Stellungen in Berlin aufgibt.

4. Andererseits gibt es für die Sowjets praktisch keine Möglichkeit, die Alliierten zum Verlassen der Stadt zu bewegen, wenn sie die feste Absicht haben, ihre Garnisonen dort aufrechtzuerhalten. Bei dem augenblicklichen Stand der Dinge kann der Westen nichts Besseres erhalten als die Aufrechterhaltung des „status quo". Die größte Schwierigkeit besteht darin, daß sich die öffentliche Meinung der westlichen Länder dieser Tatsache nicht bewußt ist und daß die demokratischen Regierungen auf die Strömungen der öffentlichen Meinungen Rücksicht nehmen müssen. In dieser Hinsicht gehen die Sowjets mit einem sicheren Vorteil in die kommenden Verhandlungen.

Maurice *Schumann* sieht in der sowjetischen Berlin-Offensive ein Manöver der russischen Politik zur Aufrechterhaltung der Spannungen. Nach Quemoy und dem Nahen Osten glaubt Rußland einen schwachen Punkt des Westens in Berlin gefunden zu haben. Zwei innenpolitische Notwendigkeiten bestimmen dabei die Taktik und die Grenzen des russischen Vorgehens: Durch Aufrechterhaltung einer Kriegspsychose kann der Kreml eine Milliarde Menschen einer ständigen eisernen Disziplin unterwerfen, doch auf jeden Fall will und muß er einen allgemeinen Krieg verhindern. Wenn die Sowjetunion einsieht, daß in der Berlin-Frage kein Erfolg zu erzielen ist, ist es sehr wohl möglich, daß sie einen anderen Krisenherd zu schaffen sucht, möglicherweise erneut im Nahen Osten.

Ein allgemeiner Atomkrieg kann nur ausbrechen, wenn die sowjetischen Führer einen Rechenfehler begehen. Wenn sie glauben, in einem bestimmten Punkt eine westliche Konzession erzielen oder ihren Einfluß erweitern zu können, werden sie stets versucht sein, dort anzusetzen. Hinsichtlich Berlin dürften sie diese Illusion verloren haben. Wir werden deshalb nicht für Berlin zu sterben brauchen, weil wir unmißverständlich gezeigt haben, daß die Garantie der NATO-Mächte einen starken Schutz darstellt und nicht nur einer platonischen Willenserklärung gleichkommt.

ZUSAMMENFASSUNG

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß nach Ansicht von Pierre *Gallois* und Maurice *Schumann* eine feste Haltung des Westens die Sowjets dazu bringen

würde, in der Berlin-Frage zurückzustecken. Ausgehend von der Auffassung, daß der militärische und politische status quo in Mitteleuropa (das „sitting on the line") augenblicklich das geringste Risiko mit sich bringt, wird diese Einstellung verständlich.

Demgegenüber sind Jules *Moch* und Pierre *Mendès-France* optimistischer hinsichtlich der Aussichten einer Ost-West-Verhandlung über einen neuen „modus vivendi", der auf eine allmähliche Ablösung des status quo hinausläuft. Es wird hier also vorausgesetzt, daß die Sowjetunion ein echtes Interesse an einer zumindest teilweisen Neuordnung der Dinge in Europa hat. Das Ziel, das beide Pläne verfolgen, ist das gleiche: Schaffung einer Anzahl von geographischen Zonen mit nach der Mitte zu abnehmender Intensität der Rüstungen und Truppenstärken.

Dagegen bestehen einige bedeutsame Unterschiede zwischen beiden Plänen:

Nach *Mendès-France* soll das Problem der europäischen Sicherheit „entberlinisiert" werden, während Jules *Moch* es vielmehr „berlinisieren" und Berlin zum Prüfstein der Wirksamkeit jeder Entspannungsmaßnahme machen will.

Mendès-France sieht für die Zone 2 keinerlei Rüstungsbeschränkungen — zumindest nicht in einer ersten Etappe — vor, während Jules *Moch* in der der Zone 2 von Mendès-France entsprechenden Ringzone C die zahlen- und waffenmäßige Beschränkung der nationalen Streitkräfte und der Truppen der vier Mächte vorschlägt. Unter anderem würden Abschußrampen für Mittelstreckenraketen in der Zone C verboten sein.

Mendès-France will den Abrüstungsgürtel von Dänemark bis nach Griechenland ausdehnen und kompliziert so das Problem in beträchtlichem Maße, während sich der Moch-Plan auf Deutschland, Polen und die Tschechoslowakei, d. h. das Gebiet des Rapacki-Planes beschränkt.

Die politischen Probleme und die Frage der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der Ostzone werden in beiden Plänen ausgeklammert. Die Schaffung eines Abrüstungs- und Kontrollsystems würde aber, nach Auffassung der Autoren, die Lösung der politischen Probleme wesentlich erleichtern.

Hinsichtlich Berlins soll die Ablösung der westlichen Garantiemächte durch einen Treuhänder oder durch Polizeitruppen der UN parallel gehen mit dem Abzug der sowjetischen Truppen aus dem größten Teil der Ostzone, was für Berlin als ausreichende Sicherheit angesehen wird. Offen bleibt hier, ob das DDR-Regime von den Vereinten Nationen zur Einhaltung von Verpflichtungen hinsichtlich der Verbindungswege zwischen West-Berlin und Westdeutschland gezwungen werden kann und ob nicht trotz der UN-Garantie subversive Aktionen der DDR-Machthaber gegen West-Berlin erfolgen könnten.

Im größeren Rahmen der europäischen Sicherheit stellt sich die Frage, ob so weitreichende Pläne in dem gegenwärtigen Klima des beiderseitigen Mißtrauens Aussicht auf Erfolg versprechen können. Wenn gerade der Moch-Plan dem westlichen Verteidigungsdispositiv noch ausreichende Entfaltungsmöglichkeiten gibt, so ist es doch zweifelhaft, ob die Sowjetunion in diesem Plan genügend eigene Vorteile sieht, welche sie bewegen könnten, nicht nur den direkten Einfluß in Berlin aufzugeben, sondern einen großen Teil der Ostzone zu räumen.

Die Schein-Konföderation als Nahziel der sowjetischen Deutschlandpolitik

Die aktuellen Probleme eines deutschen Staatenbundes

Von Rudolf Schuster

DIE LANGFRISTIGEN ZIELE DER SOWJETISCHEN POLITIK IN EUROPA

Die staats- und völkerrechtlichen Aspekte der Deutschlandfrage müssen im Zusammenhang mit den langfristigen Zielen der sowjetischen Politik gesehen werden, in deren Hand die für eine Wiedervereinigung Deutschlands entscheidenden Trümpfe liegen. Sonst bleiben sie blasse Theoreme. Dieser Hintergrund kann hier nur mit wenigen Strichen angedeutet werden. Die weltpolitischen Probleme der Wiedervereinigung liegen außerhalb des engeren Rahmens dieser Studie. Sie müssen uns aber bei der Untersuchung stets gegenwärtig sein.

Für die Sowjetunion gliedert sich die politische Welt heute in drei Arten von Ländern: Da sind zunächst einmal die Gebiete, die unbestreitbar zum Sowjetimperium zählen. Jeder Versuch, von innen her eine Aenderung der dort herrschenden Machtverhältnisse herbeizuführen, würde von der Sowjetunion durch militärisches Eingreifen vereitelt werden. Polen und Ungarn im Oktober—November 1956 mögen dafür als Beispiel dienen.

Dann kommen die Gebiete, die der Sowjetunion für eine massive Infiltration besonders geeignet erscheinen: die der eben erst selbständig gewordenen oder noch um ihre Selbständigkeit ringenden Völker im afro-asiatischen Raum sowie die Völker Süd- und Mittelamerikas. Hier versuchen die Kommunisten mit Erfolg, Boden zu gewinnen. Es ist das bewährte Rezept sowjetischer Außenpolitik, den nationalen Befreiungskampf dieser Völker in einen Klassenkampf umzudeuten. Das Proletariat der Industriestaaten, so argumentiert die sowjetische Politik, sei bestochen und mache mit den Ausbeutern gemeinsame Sache. Sein Lebensstandard sei um so höher geworden, je länger der Lebensstandard des Proletariats in den Kolonien niedrig gehalten werden konnte[1]. Nach der Theorie des Kommunismus sind die Kolonien für die kapitalistischen Staaten das lebensnotwendige Ventil, um den Absatz für ihre Ueberproduktion zu gewährleisten und überschüssiges Kapital zu gewinnbringenden Investitionen zu exportieren[2]. Jede Störung des Verhältnisses zwischen Kolonialmacht und Kolonie soll deshalb nicht nur dazu dienen, die Kolonie für den Kommunismus reif zu machen, sondern auch die Volkswirtschaft des Kolonialstaates empfindlich zu treffen.

Die dritte Gruppe bilden die Länder, in denen der Kommunismus auf absehbare Zeit keine Chance hat. Dazu gehören vor allem die nichtkommunistischen Staaten Europas, die Vereinigten Staaten, Australien, Kanada und die Türkei. Militärische Aktionen gegen diese Gruppe scheiden von vornherein aus. Solange das „prekäre Gleichgewicht des Schreckens“[3] einigermaßen erhalten bleibt, wür-

den der Angreifer und der Angegriffene vernichtet werden. Der Taktik der Infiltration und Unterwanderung darf in diesen Gebieten nur beschränkte und kontrollierbare Wirkung zugesprochen werden.

Bei der Beurteilung der politischen Lage in diesem Bereich geht die sowjetische Politik von der Annahme aus, daß die Freiheit im Sinne des Westens für die Massen nur ein scheinbarer, vorgeschobener Wert sei. In Wirklichkeit gehe es ihnen um nichts anderes als um die Sicherung des höheren Lebensstandards. Eine wirkliche Entscheidung zwischen Ost und West, zwischen dem kapitalistischen und dem kommunistischen System, sei für diese Ländergruppe erst dann möglich, wenn die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten auf demselben Lebensstandard stehen oder wenn die Sowjetunion die Vereinigten Staaten auf diesem Gebiet überholt haben werde. Der „Wert" bzw. Unwert der Freiheit des Westens werde sich erweisen, wenn diese Freiheit mit einer materiellen Schlechterstellung der Massen verbunden sein werde. *Chruschtschow* hat in seinem Eröffnungsreferat auf dem 21. Parteitag der KPdSU das Jahr 1970 als Termin genannt, bis zu dem die Sowjetunion die Vereinigten Staaten in entscheidenden Produktionsbereichen überflügelt zu haben hoffe[4]. Ein halbes Jahr früher hatte *Ulbricht* auf dem 5. Parteitag der SED angekündigt, daß die „DDR" bis 1961 die Bundesrepublik auf wirtschaftlichem Gebiet erreicht und übertroffen haben werde[5].

Im Zeichen der friedlichen Koexistenz soll ein Wettlauf um den höchsten Lebensstandard stattfinden, in dessen Verlauf schließlich auch das korrumpierte Proletariat der Industriestaaten die Ueberlegenheit des sozialistischen Gesellschaftssystems erkennen müßte. „Die Aufgabe besteht heute darin, in der Weltproduktion das Uebergewicht des sozialistischen Systems über das kapitalistische System herzustellen, die am stärksten entwickelten kapitalistischen Länder in der Produktivität der gesellschaftlichen Arbeit wie auch in der Produktion pro Kopf der Bevölkerung zu überholen und das höchste Lebensniveau der Welt zu schaffen[6]." Mit diesem Hauptziel einer gewaltigen Wirtschaftsoffensive vor Augen, die im Verlaufe des nächsten Jahrzehntes zum Durchbruch kommen soll, betreibt die Sowjetunion auch ihre Deutschland-Politik. Dabei ist für sie die völkerrechtliche Anerkennung Pankows ein zentrales Nahziel.

Das Sowjet-Imperium weist völkerrechtlich nur noch eine weiche Stelle auf: die sowjetische Besatzungszone in Deutschland. Diese wird von den Sowjets unter der Bezeichnung „Deutsche Demokratische Republik" als eigene staatliche Organisation eines Teiles des deutschen Volkes betrachtet, während sich die Staaten des Westens, aber auch fast alle Neutralen, bisher weigerten, dieses Gebilde als Staat im Sinne des Völkerrechts anzuerkennen. Es scheint für die sowjetische Politik nun ein vordringliches Anliegen geworden zu sein, diesen letzten Unsicherheitsfaktor zu beseitigen. Durch die Anerkennung Pankows soll der status quo völkerrechtlich sanktioniert und für lange Zeit verfestigt werden. Zutreffend führt Walter *Lippmann* aus, es sei „beinahe mit Sicherheit anzunehmen, daß die Aufstände (in Polen und Ungarn, d. Verf.) den Kreml überzeugt haben, daß, wenn er nicht Ostdeutschland bei der Stange hält, das einem Korken auf der Flasche gleicht, der ganze Satellitengürtel sich auflösen würde".[7]

Die sowjetische Beherrschung der „DDR" trägt entscheidend dazu bei, die Abhängigkeit Polens von der Sowjetunion und damit die politische Stabilität der

gesamten ost- und mitteleuropäischen Zone im sowjetischen Imperium zu sichern. Sie ist auch eine wesentliche wirtschaftliche Voraussetzung für das Gelingen der nächsten Mehrjahrespläne des Ostblocks. Außerdem hat sie strategische Bedeutung, zumindest für die Uebergangszeit der Umstellung auf eine interkontinentale Kriegführung, die in etwa mit der Laufzeit des Siebenjahrplanes zusammenfällt. Aus allen diesen Gründen muß der Sowjetunion daran gelegen sein, den status quo in Europa zu konsolidieren. Es bleibe dahingestellt, ob sie dabei vor allem an ihre Sicherheit denkt, die durch einen stetigen Machtzuwachs immer mehr gefestigt werden soll, oder ob die Sicherung des Erreichten die Voraussetzungen für eine weitere Expansion der Macht der Sowjetunion schaffen soll.

DIE BEGRÜNDUNG DER VÖLKERRECHTLICHEN NICHT-ANERKENNUNG DER DDR

Die Bundesrepublik Deutschland betrachtet sich rechtlich als die derzeitige Erscheinungsform des 1867 als Norddeutscher Bund gegründeten, 1871 durch den Beitritt der vier süddeutschen Staaten zum Deutschen Reich erweiterten, 1918 auf revolutionärem Weg von einer Monarchie in eine Republik umgewandelten, seit 1933 in einen nationalsozialistischen Führerstaat übergeführten und auch durch die Ereignisse des Jahres 1945 nicht untergegangenen deutschen Staates[8]. Die Wiedervereinigung ist aus dieser Sicht auf der Ebene des Völkerrechts ein Anschluß[9], die Bundesrepublik ein Transitorium zwischen dem Deutschen Reich und Gesamtdeutschland[10]. Unabhängig davon ist die verfassungsmäßige Ordnung, die sich dieser transitorische deutsche Staat vor zehn Jahren gegeben hat, das Grundgesetz, ein Provisorium, das sich nach seiner eigenen Aussage (Art. 146 GG) ohne weiteres zur Disposition stellt, wenn das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes in ganz Deutschland verwirklicht worden ist und eine gesamtdeutsche, frei bestellte Nationalversammlung oder das Volk selbst sich in Freiheit eine Verfassung für das ganze Deutschland geben konnte. Die fehlende Unterscheidung zwischen völker- und staatsrechtlicher Ebene hat in dieser Frage zu andauernden Mißverständnissen geführt.

Bei diesen Feststellungen erhebt sich die Frage nach dem Status der sowjetischen Besatzungszone. Nach Ansicht der Bundesregierung erfüllt die sowjetische Besatzungszone nicht den völkerrechtlichen Tatbestand „Staat", da es ihr an einer eigenen, deutschen Staatsgewalt mangelt; die Regierung in Pankow ist nichts anderes als eine getarnte Fremdherrschaft: sie ist der verlängerte Arm Moskaus in der deutschen Besatzungskolonie der Sowjetunion[11].

War in früheren Jahrhunderten der koloniale Besitz der Stolz der Nation, so tritt seit dem Ersten Weltkrieg das offene Bekenntnis zu imperialistischer Kolonialherrschaft über die afrikanischen und asiatischen Völker zurück. Weil man aus machtpolitischen Gründen auf Abhängigkeitsverhältnisse nicht verzichten wollte, mußte man nach neuen Formen des Imperialismus suchen. So entstand schließlich mit den „Satelliten" eine politische Organisationsform, in der scheinbar Kräfte des abhängigen Volkes selbst die Staatsgewalt ausüben, ein Gemeinwesen, das, nach außen hin mit dem Schein der Souveränität bekleidet, in Wirklichkeit jedoch ganz und gar von einem anderen Staat abhängig ist. Die Qualifizierung eines Staates als „Satellit" sagt zunächst nur etwas über dessen außenpolitischen Zu-

stand aus. Wurde dieser Satellit jedoch erst durch die Macht geschaffen, der er politisch hörig ist, so ergeben sich in der Frage seiner Anerkennung völkerrechtliche Probleme. Das klassische Beispiel für diesen neuen Typ kolonialer Herrschaft schuf Japan, als es 1934 unter Einsetzung einer Marionettenregierung ein Kaiserreich Mandschukuo installierte[12]. 1939 schuf sich Deutschland in der Slowakei und 1941 Italien in Kroatien einen solchen Satelliten. Keine dieser „Staatsneugründungen" wurde allgemein von der Völkerrechtsgemeinschaft anerkannt, soweit nicht einzelne Staaten aus Gründen politischer Abhängigkeit oder Zweckmäßigkeit eine Ausnahme machten. In dieselbe Lage sieht sich nun die „Staatsneugründung" der Sowjets von 1949, die sogenannte DDR, versetzt.

Wenn es in den Erklärungen der Organe der Bundesrepublik auch immer wieder heißt, man wolle mit Pankow nicht verhandeln, weil die dortige Regierung kein legitimierter Verhandlungspartner sei, darf daraus doch nicht der Schluß gezogen werden, die völkerrechtliche Nichtanerkennung der „DDR" beruhe auf der fehlenden Legitimität der Pankower Regierung[13]. *Die fehlende Legitimität der Machthaber in Mitteldeutschland gibt die moralische Begründung für den politischen Entschluß, nicht an einem gemeinsamen Verhandlungstisch Platz zu nehmen. Die Verweigerung der völkerrechtlichen Anerkennung der sowjetischen Besatzungszone als Staat beruht auf einem Mangel am Tatbestand „Staat im Sinne des Völkerrechts", da es an einer echten Selbstregierung fehlt*[14].

DAS PROBLEM DER LEGITIMITÄT BEI DER WIEDERVEREINIGUNG DEUTSCHLANDS

Wenn auch die Legitimität der faktischen Machthaber eines Gemeinwesens kein Kriterium für dessen Existenz als Staat darstellt[15], so ist doch die Frage nach der Schaffung legitimer Staatsgewalt das eigentliche Problem der Wiedervereinigung Deutschlands. Der Aspekt „Legitimität" bezieht sich auf die Rechtfertigung der Errichtung und auf die Rechtmäßigkeit der Ausübung von Staatsgewalt. Die Einsetzung einer gesamtdeutschen Staatsgewalt, die sich in den Gebieten Bundesrepublik Deutschland (einschließlich West-Berlin) und „DDR" gleichermaßen durchsetzen kann, ist das konkrete Ziel des Strebens nach Einheit. (Die Frage nach dem Schicksal der übrigen, rechtlich noch zu Deutschland gehörenden Gebiete soll hier ausgeklammert bleiben.) Es läßt sich nur realisieren, wenn sich die Träger der faktischen Macht in den zu vereinigenden Teilgebieten Deutschlands darüber einig sind, auf welchem Weg eine Staatsgewalt in legitimer Weise errichtet werden kann. Die Antworten auf die Frage nach der Legitimität müssen wenigstens einigermaßen miteinander vereinbar sein. Es existiert jedoch kein Legitimitätsbegriff, der Ost und West als gemeinsamer Ausgangspunkt zur Verfügung stehen würde. Im Gegenteil: die Legitimitätsvorstellungen der freien und der kommunistischen Welt — und entsprechend die der Bundesrepublik und die der „DDR" — stehen einander entgegen, sie schließen sich gegenseitig aus.

Für den Westen ist eine Staatsgewalt dann legitim, wenn sie von denjenigen ausgeht, die dieser Staatsgewalt unterworfen sind. Die Befugnis des Staates, im

Rahmen des Rechts Gewalt auszuüben, beruht letztlich auf dem Einverständnis der Rechtsunterworfenen. Dieses Einverständnis muß an sich nicht unbedingt in plebiszitären Akten zum Ausdruck kommen. Es kann beispielsweise auch in der stillschweigenden Hinnahme der Herrschaftsausübung auf dem Boden traditioneller oder charismatischer Formen beruhen, wie dies etwa bei den halbzivilisierten Völkern Afrikas und Asiens der Fall sein mag. In den hochentwickelten Gemeinwesen Mitteleuropas bleiben aber permanente oder periodische Zustimmungsakte durch freie Willensäußerungen der Rechtsunterworfenen — sei es in Wahlen oder in Volksabstimmungen — die unerläßliche Voraussetzung, um einer Herrschaftsausübung die Weihe der Legitimität zu verleihen.

Der Osten verwirft diesen „demokratischen Legitimismus" als ein inhaltsleeres Formprinzip, welches über das Wozu der Herrschaftsausübung nichts aussage. Die Rechtmäßigkeit der Herrschaftsausübung erweise sich aber am erstrebten Zweck. Die herrschende Elite von Kommunisten regiere in einer Weise, die dem wohlverstandenen Interesse der Regierten gemäß sei. Wenn die Regierten dies nicht immer einsähen, so liege dies daran, daß das Bewußtsein der Masse dem Sein nachhinke[16]. Sobald das Bewußtsein der Masse die Gegebenheiten zu erkennen vermag, könne die Formalität einer plebiszitären Bestätigung oder freier Wahlen nachgeholt werden. Bis dahin jedoch übt die Elite derer, die aus ihrer Kenntnis des wissenschaftlichen Sozialismus heraus wissen, was für die Regierten gut und richtig ist, legitime, sprich rechtmäßige, Herrschaft aus.

Beide, der Osten wie der Westen, beantworten die Frage nach der legitimen Herrschaftsausübung mit dem Hinweis auf die Demokratie. Der Dissens in dieser scheinbar übereinstimmenden Aussage läßt sich am besten auf die Kurzformel Theodor *Eschenburgs* bringen: Im Westen bedeutet Demokratie Herrschaft durch das Volk, im Osten Herrschaft für das Volk[18]. Solange dieser Dissens nicht ausgeräumt werden kann, ist eine Einigung über die Errichtung einer gesamtdeutschen Staatsgewalt schlechterdings nicht vorstellbar. Die Konsequenzen, die in Bonn und in Pankow aus diesen gegensätzlichen Legitimitätsbegriffen gezogen werden, sind je nach dem rechtlichen Selbstverständnis der beiden Gemeinwesen verschieden. Die Machthaber in Pankow betonen immer wieder, daß sie die Legitimität der Regierung in Bonn so wenig bekümmere wie etwa die der Regierung von Neuseeland[19]. Es handele sich hier um ein Problem, das ausschließlich die Bevölkerung der Bundesrepublik etwas angehe, nicht aber den anderen deutschen Staat, die „DDR". Die Bundesregierung dagegen läßt keine Gelegenheit ungenützt, auf das Fehlen jeglicher Legitimität der Pankower Machthaber hinzuweisen. Sie knüpft daran die Feststellung, daß sie befugt sei, auch jene Deutschen zu vertreten, denen das Selbstbestimmungsrecht noch immer verweigert wird[20]. Die Fluchtbewegung aus der sowjetischen Besatzungszone wertet sie dabei zu Recht als ein permanentes faktisches Plebiszit zugunsten ihrer Legitimitätsauffassung[21]. So viel zur rechtlichen Seite dieses Problems.

Die politisch-praktische Seite bietet jedoch ein ganz anderes Bild. Die Bundesregierung vertritt ihren Standpunkt in offener Weise. In ihren Mitteln ist sie beschränkt auf die propagandistische Auswertung ihrer Position und auf gelegentliche feierliche Rechtsverwahrungen. Die Behauptung des Ostens, die Bundesregierung schüre aktiv eine umfangreiche Untergrundtätigkeit in der „DDR", dürfte in erster Linie dazu bestimmt sein, von der eigenen Aktivität abzulenken.

Pankow operiert auf diesem Gebiet in der bewährten Zweigleisigkeit von Staat und Partei. Während sich die „DDR“ als solche um die Legitimität der Bundesregierung nicht zu kümmern braucht und sich auf diese Weise ein völkerrechtliches Alibi verschafft, setzt die allein von politischen Maßstäben bestimmte SED alles daran, die Stellung der Bundesregierung zu untergraben, um einer „rechtmäßigen Regierung, die die Interessen des Volkes wahrnimmt“, Platz zu schaffen. Diese Haltung ist, von der weltanschaulichen Grundlage der SED her gesehen, verständlich. Sie ist Ausfluß jener „Legitimität des kommunistischen Fortschrittsglaubens“, die von Moskau aus zu missionierender Expansion in alle Welt drängt.

DAS STREBEN NACH EINHEIT ALS VÖLKERRECHTSWIDRIGE INTERVENTION

Eine völkerrechtliche Anerkennung der faktisch bestehenden Zustände würde den Sowjets und den Machthabern der „DDR“ mehr bringen als nur eine Stabilisierung ihres Wirtschaftsgefüges. Mit der Anerkennung eines Staates wird seine Existenz der Diskussion entzogen[22]. In den Fällen von Staatsneugründungen wird zugleich mit der Existenz uno actu die Regierung anerkannt[23]. Der anerkannte Staat hat alle Rechte und Pflichten eines Mitglieds der Völkerrechtsgemeinschaft, eines Völkerrechtssubjekts. Zu den „Grundrechten“ eines Völkerrechtssubjekts gehört außer der bereits erwähnten Integrität seiner staatlichen Existenz auch das Recht auf Nichteinmischung[24]. Alle Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft sind rechtlich gehalten, Einmischungen in die inneren Angelegenheiten eines anderen Mitgliedes zu unterlassen.

Es ist noch umstritten, wie eng die Grenzen des Begriffs „Einmischung“ zu ziehen sind. Ziemlich unumstritten ist jedoch, daß die Frage nach der Legitimität der Regierung eines anderen Staates als völkerrechtswidrige Intervention zu betrachten ist. Die Vereinigten Staaten haben mit ihren politischen Praktiken gegenüber den Staaten Süd- und Mittelamerikas lange Zeit hindurch versucht, ein demokratisches Legitimitätsprinzip als völkerrechtlich verbindliche Basis durchzusetzen[25]. Sie lehnten deshalb regelmäßig die Anerkennung von Regierungen, die auf revolutionärem Weg an die Macht gekommen waren, ab. Diese Praxis stieß um so mehr auf Ablehnung, je mehr die Vereinigten Staaten dazu übergingen, ihre Anerkennungspraxis zu einem technischen Mittel der Intervention auszubauen[26]. Dieser Art von Einzel-Intervention wird in der Völkerrechtslehre weitgehend widersprochen, nicht zuletzt unter dem Einfluß der jungen Staaten Afrikas und Asiens. Dafür beginnt sich jetzt im Zeichen inter- und supranationaler Einrichtungen mehr und mehr das Problem einer „Intervention aus gemeinsamer Verantwortung“ in den Vordergrund zu schieben[27].

Nach Ansicht der Völkerrechtslehre des Ostblocks ist das Prinzip der Nichteinmischung dem Legitimitätsprinzip diametral entgegengesetzt. Während das erstere zu den Grundlagen des Völkerrechts rechne, stelle das letztere eine völkerrechtswidrige Intervention und damit ein völkerrechtliches Delikt dar[28]. Hieraus ist auch die überragende Bedeutung zu verstehen, die die Sowjetunion und die „DDR“ selbst der völkerrechtlichen Anerkennung der sowjetischen Besatzungszone als Staat zumessen. Indem die „DDR“ im Verhältnis zur Bundesrepublik

in die gleiche Stellung einrücken würde wie jeder andere Staat, der mit Bonn normale diplomatische Beziehungen unterhält, fände das völkerrechtliche Interventionsverbot auch auf dieses Verhältnis Anwendung[29].

Die Forderung nach Herstellung einer einheitlichen deutschen Staatsgewalt impliziert notwendig die Beseitigung der zu vereinigenden Staaten. Würde diese Forderung nicht im Einverständnis aller betroffenen Staaten erhoben, könnte sie als Vorbereitung zur Aggression als eine schwere Verletzung des Völkerrechts angesehen werden[30]. Das notwendige Einverständnis der betroffenen Staaten zur Selbstaufgabe der eigenstaatlichen Existenz zugunsten einer größeren Einheit setzte eine Einigung über ein Legitimitätsprinzip zwingend voraus. Bei der Gegensätzlichkeit der Standpunkte würde diese Auseinandersetzung unweigerlich den Tatbestand einer völkerrechtswidrigen Intervention erfüllen[31].

Da sich die „DDR" in der Frage der Legitimität ihrer Regierung in einer permanenten Verteidigungsstellung befindet, würde sie sich hier zu wehren haben. Die Anerkennung gäbe der „DDR" die Möglichkeit, alle lästigen Bestrebungen nach einer Wiedervereinigung Deutschlands als völkerrechtswidrige Intervention zurückzuweisen[32]. Die Regierung der „DDR" könnte dies um so eher, als sie selbst das Mittel der Legitimitätserörterung der SED überläßt, die ihrerseits völkerrechtlich nicht gebunden ist. Auf diese Weise könnte die „DDR" zugleich den außenpolitischen Gewinn erzielen, die Bundesrepublik als einen notorischen, imperialistischen Störenfried zu diskreditieren. Dieses Faktum wäre durchaus geeignet, bei den jungen Völkern Afrikas und Asiens, die auf Verstöße gegen das Interventionsverbot auf Grund ihrer eigenen Erfahrungen höchst empfindlich reagieren, sehr zuungunsten der Bundesrepublik zu Buche zu schlagen. Schon jetzt ist es der Sowjetunion in nicht unerheblichem Maße gelungen, die Bundesrepublik auch in den Augen mancher ihrer Verbündeten als den ewigen Störenfried zu diskreditieren, an dessen „Starrheit" die sonst mögliche internationale Entspannung immer wieder scheitere. Diese Situation würde sich nach der Anerkennung Pankows noch wesentlich verschärfen.

An dieser Tatsache gehen die meisten der westlichen Befürworter einer Anerkennung Pankows vorbei. Sie übergehen den erheblichen Begriff der völkerrechtlichen Tatbestandsmäßigkeit einfach und verweisen auf die „Tatsachen", die länger zu ignorieren sinnlos sei, die zumindest eine de facto-Anerkennung notwendig machten. Dabei wäre es für die oben geschilderten Rechtsfolgen unerheblich, ob die Anerkennung Pankows de jure oder de facto erfolgte. Auch Walter *Lippmann* sieht in seiner Artikelserie „Heute und Morgen, Zwei Deutschland und Berlin" diese politischen Probleme nicht[33]. Sie sind bisher von seiten der Bundesrepublik nicht mit der Beschränkung auf das politisch Wesentliche dargelegt worden, die erforderlich ist, um die Menschen zu überzeugen, denen es vor allem auf die großen Linien einer globalen Friedensregelung ankommt und weit weniger auf ihre detaillierte juristische Begründung.

DIE MINDESTVORAUSSETZUNGEN JEDER ZUSAMMENARBEIT

Der sowjetische Vorstoß in Berlin brachte die Diskussion über die Wiedervereinigung Deutschlands wieder in Fluß. In kürzester Zeit erschienen über zwei Dutzend Deutschland-Pläne. Den meisten war gemein, daß sich die gute Absicht

mit dem Fehlen jeglicher Sachkenntnis verband. Das stereotype Wiederholen ihrer Ansicht über Jahre hinweg brachte den Sowjets den Erfolg, daß Formeln wie „eine mechanische Wiedervereinigung ist nicht mehr möglich", „zwei deutsche Staaten sind nun einmal eine Realität", „eine Konföderation ist die letzte Hoffnung auf Einheit" in der Bundesrepublik erheblich an Boden gewannen. Ja sogar die Ausrede der „DDR", freie Wahlen seien ein Mitttel des Kalten Krieges, war nicht absurd genug, um nicht den Weg in die Köpfe vieler Westdeutscher zu finden.

Bei aller Verschiedenheit des Verfahrens — freie Wahlen am Anfang[34], freie Wahlen am Ende[35], ein Länderausschuß nach dem Vorbild des parlamentarischen Rats[36], konstitutive Volksabstimmungen[37], ein maximal dezentralisierter Bundesstaat[38], ein Staatenbund[39], Junktim mit Friedensvertrag und Sicherheitsabkommen[40], kein Junktim[41] . . . — lassen sich die Pläne doch an einer entscheidenden Frage trennen: bezieht der Plan die Verschiedenartigkeit der Verfassungswirklichkeit in den beiden deutschen Gemeinwesen als ein zumindest für eine Übergangszeit hinzunehmendes Übel ein oder betrachtet er diese Verschiedenheit als ein Faktum, das an erster Stelle und vor jedem institutionellen Engagement beseitigt werden muß?

Will man die Möglichkeiten abtasten, die für die Förderung der Wiedervereinigung Deutschlands in einer Zusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland und der „DDR" liegen könnten, muß man von den niedrigsten Ansprüchen ausgehen. Die weitmaschigste Art institutionalisierten Zusammenwirkens der beiden Gemeinwesen wäre eine staatenbündische Lösung. Dabei kann die Frage nach den völkerrechtlichen Auswirkungen einer solchen Lösung, also vor allem das Problem der völkerrechtlichen Anerkennung der Vertragspartner untereinander, zunächst dahingestellt bleiben. Es gibt keinen Zweifel darüber, daß ein Staatenbund sofort gebildet werden müßte, wenn er berechtigte Hoffnungen bieten könnte, uns in dem Streben nach der Einheit Deutschlands voranzubringen[42]. Die Untersuchung kann sich deshalb vorerst auf die Frage beschränken, welche Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit auf staatenbündischer Ebene unerläßlich sind.

Die Voraussetzungen für eine funktionierende Konföderation sind drei Gleichheiten. Diese fehlen im Verhältnis der Bundesrepublik und der „DDR" vollständig: durch die Ungleichheit des gesellschaftlichen Zustandes fehlt es an der gesellschaftlichen Homogenität; durch die Ungleichheit der machtpolitischen Ziele fehlt es an der außenpolitischen Solidarität; durch den Grad der Ungleichheit einander ausschließender Legitimitätsbegriffe fehlt es an der ideologischen Kompatibilität. Als Preußen und Österreich 1864 nach dem Krieg gegen Dänemark über Schleswig-Holstein ein Kondominium errichteten, fehlte nur eines dieser drei Merkmale: die außenpolitische Solidarität. Trotzdem mußten sie kaum neun Monate später bereits erkennen, daß die gemeinsame Herrschaft „zu Unzukömmlichkeiten führt, welche gleichzeitig das gute Einvernehmen zwischen Ihren Regierungen und die Interessen der Herzogthümer gefährden". In der Konvention von Gastein zwischen Österreich und Preußen vom 14. August 1865[43] beschlossen die beiden Mächte daher, „die Ihnen aus dem Artikel III des Traktats zufließenden Rechte fortan nicht mehr gemeinsam auszuüben, sondern bis auf weitere

Vereinbarung die Ausübung derselben geographisch zu theilen". In ähnlicher Weise verfuhren die Alliierten des Zweiten Weltkrieges nach dem 8. Mai 1945: sie ließen nach außen hin die Einheit des Völkerrechtssubjekts Deutschland ungeteilt, während sie nach innen die ihnen aus der occupatio bellica zufließende Herrschaft geographisch in die vier Besatzungszonen teilten.

Der Deutsche Bund von 1815, in dem Monarchien und Republiken vereinigt waren, kann unter den Gesichtspunkten des eben Ausgeführten nicht als Beispiel dafür dienen, daß in einem Staatenbund eben nicht nur Gleiches mit Gleichem verbunden werden kann[44]. Die gesellschaftlichen Zustände waren damals im gesamten Gebiet des Deutschen Bundes gleich, und selbst die Legitimitätsbegriffe waren doch bei aller formalen Ungleichheit gut miteinander vereinbar. Wenn der Deutsche Bund trotzdem 1866 auseinanderbrach, so lag das an den widerstrebenden machtpolitischen Interessen von Österreich und Preußen, also am Fehlen des notwendigen Minimums an außenpolitischer Solidarität zwischen den beiden beherrschenden Bundesmitgliedern[45]. Diese Beispiele werden hier mehr als Modell aufgeführt, die das Thema in einen weiteren historischen Abstand rücken.

Politisch aktueller ist der Hinweis auf den Versuch der britischen Regierung im Mai 1946, die Einheit Indiens durch einen überdachenden Staatenbund von einem Moslem-Bundesstaat, einem Hindu-Bundesstaat und einem Bundesstaat aus Gebieten mit stark gemischter Konfession in letzter Stunde zu retten[46]. Auch dieser Vorschlag schlug fehl, weil zwar eine gesellschaftliche Homogenität, aber keine ideologische Kompatibilität vorlag. Als die UNO im November 1947 den Gedanken erwog, Palästina zu einer jüdisch-arabischen Konföderation umzugestalten, zu deren Mindestvoraussetzungen unbedingte Freizügigkeit in ganz Palästina gehören sollte, scheiterte dieses Projekt aus denselben Gründen[47]. In beiden Fällen war die Frage der außenpolitischen Solidarität noch zweitrangig, da sich die Anwärter auf staatliche Unabhängigkeit machtpolitisch noch nicht endgültig formiert hatten. In beiden Fällen beruhte die ideologische Ungleichheit auf religiöser Intoleranz, die in ihrer Unversöhnlichkeit der ideologischen Gegensätzlichkeit zwischen der Bundesrepublik und der „DDR" unter gewissen Einschränkungen durchaus vergleichbar erscheint. In der Tat hat es in Deutschland seit den Tagen der konfessionellen Spaltung im 16. und 17. Jahrhundert keine so tiefgehenden ideologischen Gegensätze mehr gegeben, wie sie heute zwischen den Trägern der faktischen Macht im Osten und Westen Deutschlands bestehen[48].

Am 8. März 1958 wurde in Damaskus die „Charta der Vereinigten Arabischen Staaten"[49] unterzeichnet, durch die eine Union zwischen dem Königreich Jemen und der Vereinigten Arabischen Republik verwirklicht wurde. Dieses Gebilde hat eindeutig den Charakter einer Konföderation, was sich schon aus Artikel 2 der Charta ergibt: „Jeder Staat wird seine internationale Persönlichkeit und sein Regierungssystem beibehalten." Die Basis dieser Union ist die gemeinsame Abwehr imperialistischer Bestrebungen im arabischen Raum, d. h. also die außenpolitische Solidarität. Ideologisch bestehen jedoch starke Unterschiede zwischen den beiden Konföderationspartnern. Während die Vereinigte Arabische Republik einen stark sozialistischen Kurs steuert, beharrt Jemen auf der Grundlage des absolutistischen Feudalismus. Die Gemeinsamkeiten sind auf diesem Gebiet die Religion, der Islam, und ein gewisser panarabischer Nationalismus. Die soziolo-

gische Struktur beider Staaten ist heute noch einigermaßen miteinander vergleichbar. Durch die verschiedenartige Entwicklung in dem feudalistischen Königreich Jemen und der quasi-sozialistischen Vereinigten Arabischen Republik verliert jedoch der gesellschaftliche Zustand immer mehr an Homogenität. Über die praktischen Auswirkungen dieser Konföderation läßt sich heute noch nichts sagen, denn vorerst scheint diese Union hauptsächlich nur auf dem Papier zu stehen.

DIE TRENNUNG VON EINHEIT UND FREIHEIT ALS LÖSUNG?

In letzter Zeit wird immer häufiger erwogen, ob nicht die Frage nach der Freiheit von dem Problem der Einheit zweckmäßigerweise getrennt werden sollte.

In der Bundestagsdebatte vom März vorigen Jahres gab Bundesverteidigungsminister *Strauß* das Stichwort: „ . . . Ist es denn wirklich die Wiedervereinigung, die uns in erster Linie drängt, quält, bedrückt, treibt? Es ist doch weniger die Wiedervereinigung im Sinne der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands; es ist doch vielmehr das Herzensanliegen der Wiederherstellung demokratischer und menschenwürdiger Zustände in diesem Gebiet[50]. . .“ Zuvor hatte schon Bundeskanzler *Adenauer* davor gewarnt, die deutsche Frage nur unter nationalen Aspekten zu betrachten[51]. Damit sind in der Frage der Wiedervereinigung Deutschlands für den Westen die Akzente klar gesetzt worden: In erster Linie geht es um die Besserung der Lebensbedingungen, unter denen fast 17 Millionen Deutsche zu leben haben. Daran knüpft sich die Hoffnung, daß sich sowohl die gesellschaftlichen Verhältnisse als auch die ideologische Basis der beiden Teile Deutschlands annähern werden, wenn nur erst einmal das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes in ganz Deutschland verwirklicht werden kann. Die Organisierung in einem gemeinsamen Staat wäre demgegenüber von sekundärer Bedeutung und stünde am Schluß einer Entwicklung. Namhafte Politiker und Publizisten haben diese Gedankengänge weiter ausgesponnen[52].

Diese Konzeption geht davon aus, daß die Sowjets der staatlichen Einheit Deutschlands unter solchen Umständen nie zustimmen würden, die zwangsläufig zu einer Stärkung der machtpolitischen Lage des Westens führen müßten. Da die Bundesrepublik aber nicht den Schutz der NATO aufgeben kann, ist an die Herstellung der staatlichen Einheit vorerst nicht zu denken. Deshalb soll wenigstens versucht werden, der Bevölkerung der Zone durch den Verzicht auf die staatliche Einheit die Freiheit zu erkaufen. Für dieses Ziel müßte sogar nach dem Vorbild des österreichischen Staatsvertrags ein Anschlußverbot hingenommen werden. Die deutsche Nation würde nach einer solchen Lösung hauptsächlich in drei deutschen Staaten organisiert werden: in der Bundesrepublik, in der „DDR“ und in Österreich. Der Gedanke einer trias Germaniae, wie er seit der Zeit des Rheinbundes immer wieder auftauchte, würde damit Wirklichkeit werden. Zugleich wäre damit zu rechnen, daß Befürchtungen, die unsere Nachbarn in Ost und West gegenüber der staatlichen Einheit Deutschlands hegen, nicht weiterhin jeder Lösung des Deutschland-Problems im Wege stehen.

Für die Sowjetunion könnte dieser Plan durchaus diskutabel sein, meinen seine Befürworter. Einer Wiedervereinigung um den Preis einer Bolschewisierung würde sie ohne weiteres zustimmen. Der Westen ist aber seinerseits nicht bereit, diesen Preis zu zahlen. Seine Minimalforderung ist und bleibt die Gewährung

des Selbstbestimmungsrechts an die Zone. Ihr soll die Möglichkeit gegeben werden, sich in Freiheit die Form staatlicher Organisation zu geben, die ihr gemäß ist. Ihre Entscheidung soll durch internationale Kontrolle und Garantien gesichert werden. Die solchermaßen demokratisierte DDR wäre zu neutralisieren oder hätte selbst ihre Neutralität zu verkünden. Wirtschaftspolitisch könnte diese DDR ihre Funktionen im Wirtschaftsgefüge des Ostblocks weiter erfüllen. Es wäre deshalb richtiger, den Begriff „Finnland-Lösung“ zu wählen, als von einer „Österreich-Lösung“ zu reden[53]. Eine Konföderation der drei deutschen Staaten wäre nach Ansicht mancher Befürworter einer solchen Konzeption angezeigt, um vor allem auf kulturellem Gebiet, aber auch in Fragen der Rechtsentwicklung koordinierend zu wirken. (In Österreich dürfte allerdings dieser Gedanke kaum auf Gegenliebe stoßen, da er mit dem im Artikel 4 des Staatsvertrags niedergelegten Anschlußverbot[54] sowie mit dem Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Oesterreichs[55] nicht vereinbar wäre und neue Befürchtungen vor einem Groß-Deutschland wecken würde.)

Diesen Vorstellungen liegt freilich nicht die Annahme zugrunde, als könnten die Sowjets unter den derzeitigen Umständen einer Demokratisierung ihrer Zone zustimmen. Sie gehen vielmehr davon aus, daß eine Lage denkbar wäre, in der der Kreml zu Zugeständnissen überhaupt erst einmal bereit wäre. Dann sei ein Nachgeben logischerweise um so eher zu erreichen, je weniger die Sowjets gezwungen wären, Verluste im machtpolitischen Kraftfeld und an ihrem Prestige in Kauf zu nehmen. Dieses Erfordernis erfülle die „Finnland-Lösung“ so weit, als dies dem Westen überhaupt nur möglich sei, während umgekehrt das Festhalten an der staatlichen Einheit Deutschlands dem zuwiderliefe. Es gehöre eben zu den Aufgaben einer gemeinsamen Außenpolitik des Westens, den Kreml in diese Lage der Verständigungsbereitschaft zu bringen.

Der ehemalige Finanzminister *Schäffer* ging zu einem Zeitpunkt nach Ost-Berlin, in dem das Sowjet-Imperium durch die Vorgänge in Polen und Ungarn in eine ernsthafte Krise zu geraten drohte. Wäre es nicht denkbar, daß er in diesem historischen Augenblick versucht hat, einen Vorstoß in der hier angedeuteten Richtung zu unternehmen. Wenn Pankow angibt, die Idee einer Konföderation von ihm übernommen zu haben, so könnte das wohl überhaupt nur in dem oben beschriebenen Rahmen geschehen sein. Eine solche Konföderation auf der Basis homogener gesellschaftlicher und verfassungspolitischer Zustände in den drei Deutschland könnte aber niemals dazu dienen, der Ulbrichtschen Schein-Konföderation moralische Qualität zu leihen.

DIE BILDUNG EINER SCHEIN-KONFÖDERATION ALS MITTEL ZUR ERREICHUNG DER ANERKENNUNG PANKOWS

Damit wird ein weiter Kreis außenpolitischer Probleme berührt, die in diesem Rahmen nicht weiter verfolgt werden können. Es sei hier nur auf die Frage hingewiesen, wie sich eine Konföderation deutscher Staaten einer militärisch verdünnten Zone und einem europäischen Sicherheitspakt einfügen würde. Ihre Beantwortung hängt unmittelbar mit den Problemen einer atomwaffenfreien Zone zusammen. Doch kehren wir hier zu den staats- und völkerrechtlichen Problemen zurück. Der Forderung nach Anerkennung der „DDR“ liegt die Ansicht

zugrunde, das Deutsche Reich sei bereits im Mai 1945 mit dem Verlust aller handlungsfähigen Organe, spätestens jedoch durch Staatszergliederung mit dem Erstarken der Bundesrepublik und der „DDR" zu Vollstaaten als Subjekt des Völkerrechts untergegangen[56]. Moskau bekräftigte sein Bekenntnis zur Zwei-Staaten-Theorie durch die völkerrechtliche Anerkennung der Bundesrepublik, ohne damals die Sicherheit zu haben, daß dieser Schritt seitens der Westmächte und in deren Gefolge auch durch die Bundesrepublik mit der Anerkennung Pankows honoriert werden würde. Nachdem die Sowjetunion ihre Position damit festgelegt hatte, versuchte sie nun, einen Einbruch in die Front der Neutralen und schließlich in die des Westens zu erzielen. Nicht zuletzt die entschlossene Reaktion der Bundesregierung auf die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Jugoslawien und der „DDR" dürfte eine für die Sowjetunion erfolgversprechende Entwicklung einstweilen zum Stillstand gebracht haben.

Im Jahre 1958 scheint sich die sowjetische Politik nun, gedrängt von den Machthabern ihrer Besatzungszone, entschlossen zu haben, das Problem der Anerkennung der „DDR" energisch anzugehen. Der Lockung, über eine Konföderation der Wiedervereinigung näher zu kommen, war bisher — wie zu erwarten — im Westen kein Erfolg beschieden. Die Absicht war zu offenkundig, als daß sie je ein taugliches Mittel für eine Täuschung hätte sein können. Eine Konföderation — zu deutsch: Staatenbund[57] — ist eine lose Verbindung von mehreren gleichwertigen Völkerrechtssubjekten auf der Basis eines Staatsvertrags. Das klassische Modell einer Konföderation in der deutschen Verfassungsgeschichte der Neuzeit ist der Deutsche Bund von 1815. Eine Konföderation hätte notwendig zur Voraussetzung, daß die Partner willens sind, einander spätestens bei Abschluß des Konföderationsvertrags anzuerkennen[58]. Die vorgeschlagene Konföderation sollte, will man der Begründung Glauben schenken, eine Zwischenform auf dem Weg zu freien Wahlen sein und dazu dienen, diese Wahlen durch eine schrittweise Annäherung der „beiden deutschen Staaten" überhaupt möglich zu machen[59].

Schon der Vorschlag der Regierung der „DDR" vom 27. Juli 1957 zur Bildung einer Konföderation sieht als Maßnahmen zur schrittweisen Annäherung ein Abkommen über bestimmte militärische Fragen (Atombewaffnung, Militärpakte, Abzug der Besetzungstruppen) und „Absprachen auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Verbindungen, auf dem Gebiete der Zoll- und Währungsangelegenheiten, des Verkehrs- und Nachrichtenwesens, der mit dem Status von Berlin verbundenen Fragen sowie der Aufhebung des Verbots demokratischer Parteien und Organisationen in Westdeutschland" vor. Es ist jedoch weder damals noch seither die Rede davon, daß sich die Organe der Konföderation mit der Erarbeitung einer gemeinsamen Legitimitätsgrundlage befassen sollen. Es heißt im Gegenteil: „Im gegenwärtigen Moment besteht die Regierung der DDR, um die Vereinigung der beiden Staaten nicht zu erschweren, nicht auf der Erörterung solcher Fragen, die mit der weiteren Entwicklung Westdeutschlands oder der DDR verbunden sind. Dabei erklärt die Regierung der DDR, daß sie selbstverständlich den friedlichen, demokratischen und sozialistischen für den einzig richtigen Weg der Entwicklung ganz Deutschlands hält[60]." Zu den Aufgaben, die *Ulbricht* auf einer Tagung des Plenums des Zentralkomitees der SED (15./17. 1. 1959) eine „stabile Grundlage der Konföderation" nannte, gehört allerdings auch „die umfassende Demokratisierung des gesellschaftlich-politischen Lebens in Deutschland"[61], und

zwar in Erfüllung einer Hauptforderung des sowjetischen Friedensvertragsentwurfs vom 10. Januar 1959[62].

Keiner dieser Pläne des Ostens enthält jedoch den Vorschlag, das Interventionsverbot für das Gebiet der Legitimitätserörterungen durch eine völkerrechtlich verbindliche Klausel im Rahmen des bilateralen Konföderationsvertrags ausdrücklich abzudingen. Keiner dieser Pläne ist in der Zuteilung der Kompetenzen so gehalten, daß sich allein schon daraus inzident die Befugnis ergeben könnte, auch nach Eingehung der Konföderation (und Anerkennung des Konföderationspartners) die Legitimitätsfrage zu stellen. Solange diese Frage offen bleibt, ist ein Funktionieren der konföderativen Einrichtungen als Relais zur deutschen Einheit theoretisch überhaupt nicht möglich. Diese Inkonsequenz aller Konföderationspläne und deren praktische Undurchführbarkeit mußten dem Westen geradezu den Verdacht aufdrängen, daß diese Konzeption nur vorgeschoben wird, um ganz andere Absichten zu verdecken. Als *Ulbricht* schließlich einem amerikanischen Korrespondenten erklärte[63], daß über eine inhaltliche Festlegung der Voraussetzungen, unter denen die Konföderation gebildet werden soll, erst nach deren Bildung und nur in deren Rahmen verhandelt werden könne, waren auch die letzten Zweifel beseitigt. Der Westen wurde dadurch in seiner Feststellung nur bestätigt, daß es einen Konföderationsplan des Ostens gar nicht gibt[64]. Was es gab und was dem Westen auch weiterhin offeriert wird, ist die Bildung einer Schein-Konföderation zur Erschleichung der Anerkennung Pankows. Der Konföderationsplan und die Berlin-Krise sind somit zwei Seiten ein- und derselben Münze, mit der zumindest eine völkerrechtliche de facto-Anerkennung Pankows eingelöst werden sollte. Die Sowjetunion hat noch vor Beginn der Genfer Konferenz der vier Außenminister versucht, diesen Handel zustande zu bringen. Der Streit um die Sitzordnung im Konferenzsaal war nur eine andere Variante im sowjetischen Bemühen um die Anerkennung der „DDR" als Staat im Sinne des Völkerrechts. Zwar ist der Westen hart geblieben und hat den beiden deutschen Delegationen nur den Status von Beratern zugebilligt, doch beginnt die Optik des gleichberechtigten Auftretens der Regierungsdelegationen aus Bonn und Pankow bei den Neutralen besorgniserregende politische Wirkungen zu zeitigen. Pankow selbst läßt natürlich nichts unversucht, seine Position in Genf propagandistisch auszuschlachten. So sagte *Ulbricht* am 15. Mai bei einer Rede in Rostock, die gleichberechtigte Teilnahme von Vertretern der beiden deutschen Staaten an der Genfer Konferenz bedeute bereits eine de facto-Anerkennung der DDR[65].

Als Bundestagspräsident *Gerstenmaier* im Februar des vergangenen Jahres noch Verhandlungen über einen Friedensvertrag als zweckmäßig bezeichnete, weil sie zwangsläufig auch klären müßten, wer diesen Friedensvertrag auf deutscher Seite unterzeichnen könne, ging er davon aus, daß die Sowjets vielleicht doch noch in der Frage der Einheit Deutschlands Entgegenkommen zeigen könnten[66]. Der Entwurf eines Friedensvertrags, den die Sowjets am 10. Januar 1959 an 28 Staaten schickten[67] und den sie am 15. Mai 1959 auf der Genfer Außenministerkonferenz erneut vorlegten, sieht als Unterzeichner „Deutschland, gegenwärtig vertreten durch die Deutsche Demokratische Republik und die Deutsche Bundesrepublik (oder falls zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Friedensvertrags eine deutsche Konföderation gebildet sein wird — durch die deutsche Konföderation sowie durch die Deutsche Demokratische Republik und die Deutsche Bundesrepublik)" vor[68].

Damit hat der Abschluß eines solchen Friedensvertrags für die Bundesrepublik jeden Wert verloren. Es bleibt die Drohung der Sowjetunion, notfalls mit der „DDR" einen separaten Friedensvertrag abzuschließen. Ein Friedensvertrag zwischen der Sowjetunion und ihrer mitteldeutschen Besatzungsprovinz wäre, rechtlich gesehen, ein In-sich-Geschäft, ein Akt völkerrechtlich unwirksamen Selbstkontrahierens. Seine völkerrechtlichen Wirkungen würden den Status der dann schon dreifach souveränisierten „DDR" nicht ändern[69].

DER TRICK MIT DEM DOPPELTEN VETO: EIN GESAMTDEUTSCHES ALIBI

War der Hinweis auf die Übergangsfunktion der Konföderation darauf gerichtet, das Interesse an diesem Plan im Westen, besonders unter der westdeutschen Bevölkerung, erst einmal zu wecken, so sparte Pankow nicht mit Hinweisen und Vorschlägen, die das Risiko dieser Lösung als tragbar erscheinen lassen sollten. Die gemeinsame Instanz der angebotenen Konföderation, ein Gesamtdeutscher Rat, solle nur über Empfehlungen beschließen, die den beiden Regierungen zugeleitet werden[70]. Die Grundlage einer Konföderation sei die Gleichberechtigung beider Partner. Da die Möglichkeit, sich gegenseitig zu überstimmen, dieser Grundlage nicht entspräche, sei der Gesamtdeutsche Rat paritätisch zu besetzen[71]. Die Vertragspartner behielten auch innerhalb der Konföderation ihre volle Souveränität. Also liege es bei den Regierungen in Bonn und Pankow, ob sie diesen Empfehlungen Folge leisten wollen. Die Regierungen der beiden Staaten besäßen demnach ein Veto-Recht gegenüber allen Beschlüssen des Gesamtdeutschen Rates.

Die paritätische Besetzung des Rates würde eine besondere Lage schaffen. Während auf der Seite des Westens eine uneinheitliche Stimmabgabe im Bereich der Möglichkeit liegt[72], steht außer Zweifel, daß die Vertreter der „DDR" stets ihre Stimme einheitlich abgeben würden. Für die politische Zuverlässigkeit der letzteren bürgte schon die Methode der Auswahl — ganz abgesehen von der existentiellen Bedrohung bei eventuellen Abweichungen von der vorgeschriebenen Linie. Bei paritätischer Besetzung dieses konföderativen Gremiums käme ein Beschluß folglich nur zustande, wenn mindestens eine Stimme der einen zu allen Stimmen der anderen Seite hinzuträte. Da man aber davon ausgehen kann, daß sich eine solche Stimme unter den Abgesandten der „DDR" nicht finden würde, verfügte die „DDR" bereits auf Grund der Parität über ein faktisches Veto[73]. Darüber hinaus hätte jede der beiden Regierungen das Recht, Empfehlungen überhaupt nicht nachzukommen. Da sich aber nach dem oben Gesagten nur für solche Beschlüsse eine Mehrheit finden würde, die nicht schon an der geschlossenen Stimmabgabe des „Ostblocks" im Gesamtdeutschen Rat scheitern, könnte das Veto der Regierungen praktisch nur in einer Richtung bedeutsam werden. Die monolithische Stimmabgabe der „DDR"-Vertreter würde so gesteuert, daß die Pankower Regierung nie in die Lage geriete, ihr Veto einlegen zu müssen. Die Bundesregierung dagegen müßte, wenn ein Vertreter der Bundesrepublik mit der „DDR"-Gruppe zusammen abgestimmt hat, erst prüfen, inwieweit sie diesen Beschluß politisch für tragbar hält.

Es unterliegt keinem Zweifel, daß Empfehlungen, die die freiheitlich-demokratische Grundordnung gefährden könnten, auf einhellige Ablehnung durch die

Stimmen des Westens stoßen würden, ganz gleich, welche Parteien Vertreter in den Gesamtdeutschen Rat entsenden würden. Die „DDR" würde aber nichts unversucht lassen, die Front des Westens aufzubrechen. Sie würde geschickt formulierte Anträge einbringen, gegen die die Repräsentanten bestimmter politischer Richtungen in sachlicher Hinsicht nichts einwenden könnten. Wäre eine Bundesregierung dann aus politischen Gründen nicht bereit, um einer scheinbaren gesamtdeutschen Solidarität willen nachzugeben, bliebe ihr nur das Mittel des Vetos. Der Trick mit dem doppelten Veto würde es den Pankower Machthabern gestatten, „die Aktionsunfähigkeit des gesamtdeutschen Gremiums zur prinzipiellen Dauersabotage zu institutionalisieren"[74] und sich dabei trotzdem ein gesamtdeutsches Alibi zu verschaffen.

DIE BESONDERE LAGE DER BUNDESREPUBLIK BEI VERHANDLUNGEN ÜBER DAS DEUTSCHLANDPROBLEM

Die Genfer Konferenz der vier Außenminister hat klargemacht, in welch schwieriger Lage sich die Bundesrepublik angesichts der gleichberechtigten Teilnahme von Regierungsdelegationen aus Bonn und Pankow versetzt sieht. Die Bundesregierung mußte jeden eigenen Schritt in Genf an der Erwägung messen, ob der gleiche Schritt auch den Abgesandten der „DDR"-Regierung zugestanden werden könnte. Dabei mußte sie in Kauf nehmen, den Anschein zu erwecken, sich selbst in eine gewisse Bedeutungslosigkeit manövriert zu haben. In der Tat war das Vorgehen der Bundesregierung in Genf vor allem darauf gerichtet, eine völkerrechtliche de facto-Anerkennung der „DDR" durch konkludentes Handeln der Westmächte zu verhindern. Daß sie bei dieser Taktik auf dem Gebiet der Propaganda ins Hintertreffen geraten würde, konnte nicht überraschen und war von der Bundesregierung wohl auch in das Konferenz-Risiko einbezogen worden. Bedenklich stimmt jedoch, daß die Bundesregierung durch ihr Operieren in Genf immer mehr in Widerspruch zur innenpolitischen Opposition und zu einzelnen Partnern des westlichen Lagers zu geraten scheint.

Die Lage von Regierung und Opposition ist hinsichtlich ihrer außenpolitischen Manövrierfähigkeit verschieden. Es ist die institutionelle Aufgabe der Opposition, auch auf dem Gebiet der Außenpolitik mit der Regierung um die politische Linie zu ringen und sie ständig zur Überprüfung ihres Standorts zu zwingen. In diesem Kräftespiel kann und muß die Opposition alle Möglichkeiten ausloten, die in der außenpolitischen Situation enthalten sein könnten. Sie mag dabei auch im konkreten Fall Deutschland-Konzeptionen in die Diskussion bringen, die als Minimal-Programm für die Verhandlungen in Frage kämen, während die Regierung nicht mit einem solchen Programm auftreten kann. Voraussetzung für eine konstruktive Zusammenarbeit von Regierung und Opposition wäre allerdings, daß zwischen Regierung und Opposition Einverständnis darüber herrscht, welche Grenzen nicht unter- oder überschritten werden dürfen. Auch das Programm der Opposition für Viermächteverhandlungen müßte so beschaffen sein, daß es bei Verhandlungen von der Regierung als noch akzeptabel angesehen werden könnte, falls die Verhandlungspartner auf die Anregung der Opposition einschwenken sollten. Andernfalls könnte es zum Ansatzpunkt des Verhandlungsgegners werden, der ein Interesse daran hat, Regierung und Opposition gegeneinander auszuspielen und die Spannungen im Lager der Westmächte zu erhöhen. Eine wesentliche Be-

sonderheit für das Zustandekommen des österreichischen Staatsvertrags lag darin, daß in Wien während der ganzen Zeit der komplizierten Ost-West-Verhandlungen die gleiche Koalition der beiden großen Parteien die Regierungsgeschäfte führte. Es gehört zur besonderen Lage der Bundesregierung, daß diese Voraussetzung seit 1949 nicht gegeben war. Von einem Einverständnis zwischen Regierung und Opposition auf dem Gebiet der Wiedervereinigungspolitik kann keine Rede sein. Im Gegenteil, die Standpunkte haben sich gerade in letzter Zeit bedrohlich weit voneinander entfernt, und diese Verhärtung der Fronten auf außenpolitischem Gebiet zeigt bedenkliche Rückwirkungen auf die innenpolitischen Verhältnisse der Bundesrepublik. Die Ursachen dieser Entwicklung aufzuzeigen, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

Doch auch auf außenpolitischem Gebiet begannen sich seit dem Vorstoß *Chruschtschows* Ende des vergangenen Jahres Perspektiven abzuzeichnen, über deren Tragweite heute noch keine Klarheit herrscht. Als *Chruschtschow* im November 1958 die Berlin-Krise auslöste, gab es im Lager des Westens zunächst eine bemerkenswerte Verwirrung. Nach dem Besuch *Macmillans* in Moskau, nach den Absprachen der Regierungschefs Großbritanniens, Frankreichs und der Bundesrepublik sowie in der Beratung *Eisenhowers* mit *Macmillan* in Camp David formierte sich der Westen zu neuer Geschlossenheit. Die Rede *Eisenhowers* vom 16. März 1959[75] machte dies dem Kreml in eindrucksvoller Weise klar. *Chruschtschow* reagierte blitzschnell, bestätigte das Recht der Westmächte auf militärische Anwesenheit in West-Berlin und stritt im übrigen rundweg ab, dem Westen jemals ein Ultimatum gestellt zu haben[76]. Man war sich im Westen offenbar nicht darüber einig, wie weit man den Sowjets entgegenkommen könnte. *Macmillan* wurde in den Mund gelegt, eine de facto-Anerkennung Pankows erwogen zu haben. Joseph *Alsop* brachte die mögliche Anerkennung Pankows durch Großbritannien unverhüllt in Zusammenhang mit einem britisch-sowjetischen Arrangement über die britischen Ölinteressen im Nahen Osten[77], nachdem zuvor auch Walter *Lippmann* der britischen Politik eine Tendenz zur Anerkennung Pankows bescheinigt hatte[78]. Zwar hat das offizielle London diese Vermutungen immer wieder als unzutreffend bezeichnet, doch ist unverkennbar, daß eine gewisse Beunruhigung in politischen Kreisen der Bundeshauptstadt geblieben ist.

Die Lage der Bundesregierung im Zeitpunkt von Konferenzen, die für Deutschland weitreichende Folgen zeitigen können, gleicht einem Drei-Fronten-Krieg. Innenpolitisch muß sie sich mit der Opposition auseinandersetzen, um einen Zustand zu erreichen, der wenigstens ein Einverständnis über die äußersten Grenzen des außenpolitischen Manövrierfeldes als Basis hat. Daneben gilt es, den außenpolitischen Partnern immer wieder klarzumachen, daß eine Lösung, die eine Anerkennung der „DDR" und damit eine Zementierung des status quo zur Folge hätte, von keiner deutschen Regierung als akzeptabel betrachtet werden kann. Zugleich ist die Bundesregierung Teil des Verhandlungsteams des Westens, das gegenüber der von *Chruschtschow* straff geführten sowjetischen Delegation die taktisch ungünstige Position des Westens zu halten hat. Diese besonderen Schwierigkeiten der deutschen Lage können nur gemeistert werden, wenn es gelingt, aus dem Zwielicht der Scheinlösungen herauszukommen und die tatsächlichen Ziele und Interessen aller beteiligten Mächte zu erkennen. Dann kann sich ein klares Nein als konstruktiver erweisen als das Spielen mit Konstruk-

tionen, die den Belastungen, denen sie ausgesetzt werden sollen, keinen Tag gewachsen wären.

Die Entwicklung im Osten läßt Perspektiven aufkommen, die sich erst in schwachen Umrissen abzeichnen und sorgfältiger und geduldiger Prüfung bedürfen. Sollte es der Sowjetunion gelingen, sich dem Lebensstandard der Vereinigten Staaten anzunähern, so würde diese neue ökonomische Lage nicht ohne Einfluß auf die Verfassungswirklichkeit der Sowjetunion bleiben. Ist es wirklich völlig abwegig zu hoffen, daß sich auf diesem Wege gesellschaftliche Zustände anbahnen, die sich denen der freien Welt langsam, aber stetig annähern[79]? Wäre es nicht um so eher möglich, als sich auch der Westen in einer kontinuierlichen Entwicklung befindet, die vom Kapitalismus des 19. Jahrhunderts wegführt? Könnten sich nicht im Laufe der Zeit in Ost und West Legitimitätsvorstellungen entwickeln, die, wenn schon nicht gleich, so doch wenigstens miteinander vereinbar sind? Das Risiko, das in einer solchen Entwicklung enthalten ist, kann niemand genau vorausberechnen; aber es sollte hingenommen werden, denn letztlich ist die Wirtschaftsoffensive die strategische Alternative der Sowjets zu militärischer Aggression. Der Aufruf zu „fruchtbarer Unruhe" ist kein taugliches Mittel, um in der Frage der Wiedervereinigung Deutschlands weiterzukommen. Er führt nur zu Verwirrungen und gesamtdeutscher Sektiererei. Es wird uns nichts anderes übrigbleiben, als uns in Tugenden zu üben, die nicht gerade unsere starke Seite sind: in Geduld und Disziplin. Das heißt nicht die Hände in den Schoß legen und gar nichts tun. Die zwischenmenschlichen Beziehungen über die Zonengrenze hinweg bieten jedermann genügend Gelegenheit zu gesamtdeutscher Solidarität. Aus wohlerwogenen politischen Gründen bleibt es notwendig, Scheinlösungen beharrlich abzulehnen, weil sie die Spaltung nicht überbrücken können. Die Erfahrungen mit dem österreichischen Staatsvertrag zeigen, daß nur eine solche Beharrlichkeit Aussicht hat, die sowjetische Politik zu beeinflussen.

ANMERKUNGEN

[1]) *Lenin,* Ausgewählte Werke in zwei Bänden, Moskau 1946, Band I, S. 773 f., S. 856 u. 872; vgl. dazu auch Pietro *Quaroni,* „Die sowjetische Politik in den Entwicklungsländern" in Europa-Archiv (EA) 1/1959, S. 10.

[2]) *Lenin,* Ausgewählte Werke in zwei Bänden, Moskau 1946, Band I, S. 767 ff. („Der Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus").

[3]) Vgl. dazu Albert *Wohlstetter,* „The Delicate Balance of Terror" in: *Foreign Affairs,* Vol. 37, No. 2, Januar 1959, S. 211 ff.; deutsche Uebersetzung in EA 9—10/1959, S. 268 ff.

[4]) Vgl. Boris *Meissner,* „Die Ergebnisse des 21. Parteikongresses der Kommunistischen Partei der Sowjetunion" in EA 7—8/1959, S. 220; nachgedruckt in: *Aus Politik und Zeitgeschichte,* B 19/59, 6. 5. 1959, S. 209.

[5]) Wortlaut in: *Neues Deutschland,* 13. Jahrg., Nr. 163, 11. 7. 1958, insbes. S. 6, Sp. 1.

[6]) Vgl. *Neues Deutschland,* 14. Jahrg., Nr. 28, 28. 1. 1959, S. 2, Sp. 3.

[7]) Walter *Lippmann,* „Today and Tomorrow . . ." (The two Germanys and Berlin), Teil II, in: *New York Herald Tribune* (Europ. Ed.), 6. 4. 1959, S. 4.

[8]) Vgl. dazu die umfassende Untersuchung von Klaus *Vocke,* „Deutschlands Rechtslage im Spiegel der Lehre und Praxis", Diss. Würzburg 1957; Teilabdruck in EA 19/1957, S. 10 199 ff.

[9]) In diesem Sinne führte der ehemalige Staatssekretär Prof. Dr. Walter *Hallstein* am 11. 4. 1957 in Bad Segeberg in einem Vortrag über „Die außenpolitische Situation der Bundesrepublik" den „schon technischen Ausdruck Wiedervereinigung" auf die Entwicklungsstufe Deutschlands vor Bildung der Bundesrepublik zurück, „weil ja die Staatsbildung, die wir Bundesrepublik Deutschland nennen, auch einmal im Wege einer Vereinigung von Teilen entstanden ist, und . . . juristisch und politisch ist die Hereinnahme der Sowjetzone nichts anderes als das letzte

Viertel desselben Vorgangs, der einmal durch die Zusammenfassung von drei anderen Besatzungszonen zur Herstellung der Bundesrepublik geführt hat". Und an anderer Stelle: „. . . daß die Herstellung der Einheit Deutschlands, d. h. die Einbeziehung der sowjetischen Zone, eine fortbestehende Verantwortung der vier Siegermächte ist . . ." (Zitiert nach dem vom Tonband abgenommenen Manuskript.)

[10]) Achim *von Winterfeld*, „Das Potsdamer Abkommen, das Grundgesetz und die Wiedervereinigung Deutschlands im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts im KPD-Prozeß vom 17. August 1956 und des Memorandums der Bundesregierung vom 2. September 1956" in EA 19/1956, S. 9204, bezeichnet die Bundesrepublik Deutschland als „legitim, wenn auch transitorischen Träger des Mandats des gesamten deutschen Volkes". Er bezieht sich dabei auf die Begrüßungsansprache von Bundespräsident Prof. *Heuss* auf dem Juristentag 1955, wo dieser forderte, den Ausdruck „provisorisch" durch „transitorisch" zu ersetzen („Verhandlungen des 41. Deutschen Juristentages in Berlin 1955", Band II, S. A 25).

[11]) Helmut *Rumpf*, „Ist die Sowjetzone ein Staat?" in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 145, 7. 8. 1956, S. 1412 F.; Ernst *Fraenkel*, „Völkerrecht und Deutsche Demokratische Republik" in: *Deutsche Rundschau*, 83. Jahrg., Heft 10, Oktober 1957, S. 1007.

[12]) Hugo *Behr*, „Die völkerrechtliche Anerkennung von Mandschukuo", Würzburg 1936; Ernst *Fraenkel*, a. a. O., S. 1007.

[13]) Dies tut Herbert *Kröger*, „Adenauers Identitätstheorie" in: *Deutsche Außenpolitik*, 2. Jahrg., Heft 5, Mai 1957, S. 362 f., indem er anführt, der Frage nach der Legitimität bedürfe es dann nicht, wenn man den Staat, auf dessen Organe die Frage nach der Legitimität gerichtet ist, überhaupt nicht als existent annehme, wie die Bundesregierung mit ihrer Identitätstheorie der „DDR" gegenüber verfahre.

[14]) Staatssekretär Franz *Thedieck*, „Es gibt nur einen deutschen Staat" in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 8, 14. 1. 1959, S. 74 f.

[15]) Johann *Kerstein*, „Die DDR — ein Staat im Sinne des Völkerrechts" in: *Staat und Recht*, 6. Jahrg., Heft 3, März 1957, S. 257; Juraj *Cúth*, „Einige Probleme der Anerkennung der Staaten im gegenwärtigen Völkerrecht" in: *Rechtswissenschaftlicher Informationsdienst*, 5. Jahrg., Nr. 14, 20. 7. 1956, S. 405.

[16]) Karl *Marx*, „Zur Kritik der politischen Oekonomie", Berlin 1930 (Dietz), S. 55.

[17]) entfällt.

[18]) Theodor *Eschenburg*, „Das Problem der deutschen Einheit nach den beiden Weltkriegen" in: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 5. Jahrg., Heft 2, April 1957, S. 126.

[19]) Herbert *Kröger*, a. a. O., S. 364, weist in diesem Sinne auch darauf hin, daß die Bundesregierung ja auch „die Frage der demokratischen Legitimität des Franco-Regimes" nicht stellt. Im Schrifttum der „DDR" wird allgemein versucht, das Problem der Legitimität in die Perspektive der Gleichberechtigung aller Völkerrechtssubjekte zu rücken, zu denen unterschiedslos die Bundesrepublik und die „DDR" gerechnet werden (vgl. dazu Lucie *Haupt*, „Die Souveränität der beiden in Deutschland bestehenden Staaten" in: *Staat und Recht*, 5. Jahrg., Heft 3, 15. 5. 1956, S. 313 f. u. S. 319).

[20]) Dabei kann sie sich auf die Präambel des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland berufen, daß das deutsche Volk, soweit es im Parlamentarischen Rat repräsentiert war, auch „für jene Deutschen gehandelt hat, denen mitzuwirken versagt war".

[21]) Vgl. Theodor *Eschenburg*, „Staat und Gesellschaft", 3. Aufl., Stuttgart 1956, S. 377 f.

[22]) Georg *Dahm*, „Völkerrecht" I, Stuttgart 1958, S. 133 oben.

[23]) Ebenda.

[24]) Alfred *Verdross*, „Völkerrecht", Wien 1955, S. 167.

[25]) Carl *Schmitt*, „Nomos der Erde", Köln 1950, S. 281 f.

[26]) Carl *Schmitt*, a. a. O., S. 283; Ann Van Wynen *Thomas* und A. J. *Thomas*, „Non-intervention: The Laws and its Import in the Americas", Dallas (Tex.) 1956, S. 241 ff.

[27]) Vgl. Georg *Dahm*, a. a. O., S. 223 f.

[28]) Joachim *Peck*, „Zum völkerrechtlichen Status der Deutschen Demokratischen Republik", Berlin 1956, S. 32.

[29]) In einem Gespräch des Verf. mit einem bekannten Völkerrechtler der „DDR" kam die Sprache auf dieses Problem, wobei letzterer meinte, es sei in der Tat für das Anliegen der Wiedervereinigung Deutschlands nicht unbedenklich, die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der „DDR" in gleicher Weise wie die zwischen irgendwelchen anderen Völkerrechtssubjekten den Normen des Völkerrechts zu unterstellen. Es müsse vielmehr eine Regelung gefunden werden, die diesem Problem besser gerecht werde. So könne man sich vielleicht auf die Fiktion einigen, trotz der vorhandenen uneingeschränkten Völkerrechtssubjektivität würden für gewisse Bereiche der gegenseitigen Beziehungen staatsrechtliche Maßstäbe Gültigkeit haben. In diese Fiktion könnte dann gegebenenfalls die Erörterung des Legitimitäts-Problems einbezogen werden. (Dem Gedächtnisprotokoll entnommen. Der Name des Gesprächspartners wird vereinbarungsgemäß nicht genannt.)

[30]) Vgl. dazu H. H., „Nur eine Formalität?" in: *Christ und Welt*, 12. Jahrg., Nr. 13, 26. 3. 1959, S. 1.

[31]) Das Bestreiten der Legitimität einer Regierung versetzt normalerweise die Bevölkerung, die unter der angegriffenen Regierung

steht, in Unruhe und reizt sie zum Ungehorsam gegen sie auf. „Eine verbotene Einmischung liegt auch vor, wenn ein Staat durch Agenten, durch die Presse oder durch Radiowellen Unruhe in einem anderen Staat entfacht oder fördert oder wenn er in seinem Hoheitsbereiche eine solche Propaganda duldet." (Alfred *Verdross*, a. a. O.; in diesem Sinn auch Georg *Dahm*, a. a. O., S. 206.)

[32]) Franz *Böhm*, „Sowjetkonzern und Wiedervereinigung" in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*" vom 21. 3. 1959, S. 2.

[33]) Walter *Lippmann*, „Today and Tomorrow . . ." (The two Germanys and Berlin) in: *New York Herald Tribune* (Europ. Ed.) vom 6., 7., 8. und 9. 4. 1959, jeweils S. 4.

[34]) Diese Konzeption muß nach wie vor als die optimale Lösung angesehen werden. Sie liegt dem Gesetzentwurf der Bundesregierung über die Grundsätze für die freie Wahl einer Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung (Bundestag, 1. Wahlper. 1949, Drucks. Nr. 3063), den Eden-Plänen, aber auch dem Wahlgesetzentwurf der Volkskammer der „DDR" vom 9. 1. 1952 zugrunde.

[35]) Die Vorschläge des Ostens sehen fast alle zu einem bestimmten, am Ende einer vorgesehenen Entwicklung liegenden Zeitpunkt die Abhaltung von freien Wahlen vor, wenn sie auch keine Sicherungen dagegen enthalten, daß der Ablauf der vorbestimmten Phasen willkürlich gehemmt oder unterbrochen werden kann. Auch in vielen Plänen des Westens setzt sich der Gedanke durch, daß bei dem Stand der Auseinanderentwicklung freie Wahlen kaum am Beginn des Wiedervereinigungsprozesses stehen können. Dabei gehen einzelne Pläne so weit, auf eine Sicherung des zeitlichen Ablaufs überhaupt zu verzichten.

[36]) So der Plan des Hamburger Senators Ernst *Plate*, „Wiedervereinigung — aber wie?" in: *Die Welt*, Nr. 220, 21. 9. 1957, S. 17; der Göttinger Plan zur Wiedervereinigung in: *Mitteldeutsche Berichte*, 3. Jahrg., Heft 10 und 11, Oktober und November 1957; Walter *Meder*, „Ein ‚Berlin-Plan' zur Wiedervereinigung" in: *Der Kurier*", 22. 2. 1958.

[37]) So im Deutschland-Plan der FDP (Wortlaut in EA 9—10/1959, Seite D 191); vgl. dazu Johann Baptist *Gradl*, „Was können wir Moskau bieten — was können wir fordern?" in: *Die Welt*, 21. 2. 1959 (Das Forum der Welt, Sp. 2).

[38]) So neuerdings Hermann *Rauschning*, „Gedanken zur Wiedervereinigung Deutschlands" in: *mut zu einer neuen politik*, Berlin, 1959, S. 246 f.

[39]) Diese Konzeption wird von der Regierung der „DDR" und von der SED herausgestellt. Gegenüber diesen Plänen einer Konföderation auf der Grundlage heterogener Verfassungszustände der beiden Partner kommt in letzter Zeit mehr und mehr der Gedanke auf, eine Konföderation auf der Basis eines zuvor zu schaffenden homogenen Verfassungszustandes in ganz Deutschland zu bilden (vgl. dazu Anmerkung 52).

[40]) Vgl. den Deutschland-Plan der FDP, a. a. O.

[41]) So verzichtet der Deutschland-Plan der SPD (Wortlaut in EA 9—10/1959, Seite D 187) auf jedes Junktim.

[42]) Es ist Wilhelm G. *Grewe*, „Ein Friedensvertrag mit Deutschland?" in EA 9—10/1959, S. 305 f., nicht zu folgen, wenn er die naturgemäß weitmaschige Form der Konföderation verallgemeinernd als ein kaum taugliches Mittel für die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands bezeichnet. Richtig ist dagegen, daß diese völkerrechtliche Organisationsform immer wieder in die staatsrechtliche Form des Bundesstaates umschlug, wie gerade am Beispiel der Vereinigten Staaten, der Schweiz und auch Deutschlands zu sehen ist. Eine Konföderation, die nur Entwicklungsstufe auf dem Weg zu staatlicher Einheit ist, könnte bei dem Stand der Auseinanderentwicklung der beiden Teile Deutschlands einmal geradezu notwendig werden.

[43]) „Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit", Band 1, Tübingen 1949, S. 294.

[44]) So Dolf *Sternberger*, „Der rote Faden" in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 41, 18. 2. 1959, S. 9, Sp. 3.

[45]) Wilhelm G. *Grewe*, a. a. O., S. 306, schreibt, die Konföderation „Der Deutsche Bund" habe nur eines erreicht: „. . . die wirkliche nationale Einigung Deutschlands wurde für 55 Jahre verzögert". Abgesehen davon, ob man die kleindeutsche Lösung Bismarcks als „wirkliche nationale Einigung" bezeichnen kann, ist diese Aussage über den Deutschen Bund historisch wohl kaum haltbar. Bei dem machtpolitischen Antagonismus von Oesterreich und Preußen stand 1815 eine bundesstaatliche Vereinigung überhaupt nicht in Frage, und wenn es 1867 und 1871 nur zu Bismarcks Kleindeutschland, das sich den anspruchsvollen Namen „Deutsches Reich" zulegte, kam und nicht zu einer wirklichen nationalstaatlichen Einheit, die auch Oesterreich hätte umfassen müssen, so lag das jedenfalls nicht an der Organisationsform der Konföderation, sondern eben wieder an dem machtpolitischen Antagonismus von Oesterreich und Preußen.

[46]) White Paper on India, Cmnd. 6821 (1946); vollst. abgedruckt in: *Annual Register* (1946), S. 415 ff.; vgl. dazu *Keesings Archiv der Gegenwart*, 1946—47, S. 753 f.; Hans Friedrich *Reck*, „Indiens Weg zur Verfassung von 1949" in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 10/59, 4. 3. 1959, S. 103 f.; Louis *Fischer*, „Gandhi", München 1951, S. 437.

[47]) Vgl. *Keesings Archiv der Gegenwart*, 1946—47, S. 1264 f.

[48]) Zutreffend weist Theodor *Eschenburg*, „Das Problem der deutschen Einheit nach den beiden Weltkriegen", a. a. O., S. 118,

darauf hin, das dementsprechend heute auch „der Herrschaftsgrundsatz des Augsburger Religionsfriedens von 1555: ‚cuius regio, eius religio' — wenn auch auf völlig veränderter Grundlage — wieder zur Geltung gekommen ist".

[49]) Wortlaut in: *Archiv der Gegenwart*, 1958, S. 6942(B) f.

[50]) Bundestag, Sitzungsprotokoll vom 20. 3. 1958, S. 868 C.

[51]) Bundestag, Sitzungsprotokoll vom 20. 3. 1958, S. 847 B (vgl. dazu dens. in: Bundestag, Sitzungsprotokoll vom 25. 3. 1958, S. 1103 A).

[52]) So z. B. Franz *Böhm*, a. a. O.; Theodor *Eschenburg*, „Zweimal Deutschland" in: *Die Zeit*, 14. Jahrg., Nr. 5, 30. 1. 1959, S. 1; Paul Wilhelm *Wenger*, „Wer gewinnt Deutschland?", Stuttgart 1959, insbes. S. 353; Peter *Dürrenmatt*, „Die Zweiteilung und Wiedervereinigung Deutschlands im weltpolitischen Zusammenhang" in: *Mitteilungsblatt des Königsteiner Kreises*, Jahrg. 1958, Nr. 12 (Dezember).

[53]) Insofern bedürfte auch der Ausdruck *Eschenburgs* von der anzustrebenden „österreichischen Ordnung" einer Korrektur (Theodor Eschenburg, „Zweimal Deutschland", a. a. O.).

[54]) Wortlaut in EA 8/1956, S. 8745 ff.

[55]) Vgl. *Bundesgesetzblatt für die Republik Oesterreich*, Jahrg. 1955, ausgegeben am 4. 11. 1955, 57. Stück, unter Nr. 211.

[56]) Joachim *Peck*, a. a. O., S. 7.

[57]) Der Versuch Eberhard *Menzels*, „Die staats- und völkerrechtlichen Probleme der Wiedervereinigung" in EA 18/1958, S. 11051 ff., insbes. S. 11055 f., im Hinblick auf die Vorschläge des Ostens die Begriffe „Konföderation" und „Staatenbund" inhaltlich zu differenzieren, muß als verfehlt erscheinen. In den deutschsprachigen Quellen — und die Sowjetunion hat sich unter Betonung ihrer Unzuständigkeit nur sehr zurückhaltend zu diesen Problemen geäußert — kommen beide Begriffe synonym vor, so besonders auffällig in der Erklärung *Grotewohls* vom 27. 7. 1957 (vgl. Anmerkung 60).

[58]) Vgl. Wilhelm G. *Grewe*, a. a. O., S. 311.

[59]) Diese Begründung findet sich schon im ersten Hinweis des Ostens auf die Konföderationslösung, der in einem Artikel Walter *Ulbrichts* in: *Neues Deutschland*, 11. Jahrg., Nr. 310, 30. 12. 1956, S. 3, enthalten ist.

[60]) *Neues Deutschland*, 12. Jahrg., Nr. 176, 28. 7. 1957, S. 1.

[61]) *Neues Deutschland*, 14. Jahrg., Nr. 18, 18. 1. 1959, S. 4; vgl. hierzu auch *Grewe*, a. a. O., S. 306.

[62]) Wortlaut des Friedensvertragsentwurfs und der Begleitnote vom 10. 1. 1959 in EA 2—3/1959, S. D 21 — D 40.

[63]) Walter *Ulbricht*, „Die Konföderation — die große Chance für die Wiedervereinigung", Interview mit *UPI*, in: *Neues Deutschland*, 14. Jahrg., Nr. 25, 25. 1. 1959, S. 1 f., insbes. S. 2, Sp. 1 und 2 unten.

[64]) So Michael *Freund*, „Nichts für nichts" in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 36, 12. 2. 1959, S. 1, Sp. 5.

[65]) Die Rede im Auszug in: *Neues Deutschland*, 14. Jahrg., Nr. 133, 16. 5. 1959, S. 1 f.

[66]) Vgl. „Gerstenmaier greift in die außenpolitische Diskussion ein" in: *Stuttgarter Zeitung*, 5. 2. 1959, S. 1; „Friedensvertrag — mit wem?", ein Spiegel-Gespräch des Präsidenten des Deutschen Bundestages, Dr. Eugen *Gerstenmaier*, in: *Der Spiegel*, 12. Jahrg., Nr. 11, 12. 3. 1958, S. 16 ff.

[67]) Vgl. Anmerkung 62.

[68]) So im Text der Präambel des sowjetischen Friedensvertragsentwurfs, vgl. dazu dessen Art. 2.

[69]) Wilhelm G. *Grewe*, a. a. O., S. 320 f.

[70]) Vgl. Anmerkung 60.

[71]) Vgl. Anmerkung 63.

[72]) Vgl. Theodor *Eschenburg*, Die Deutsche Frage, München 1959, S. 40; Wilhelm G. *Grewe*, a. a. O., S. 309.

[73]) Vgl. Wilhelm G. *Grewe*, a. a. O., S. 309.

[74]) Franz *Böhm*, a. a. O.

[75]) Wortlaut in EA 9—10/1959, Seite D 170 — D 177.

[76]) Die Erklärung *Chruschtschows* und Auszüge aus der Pressekonferenz im Wortlaut in EA 9—10/1959, Seite D 177 — D 187.

[77]) Joseph *Alsop*, „Cards on the Table?" in: *New York Herald Tribune* (Europ. Ed.), 15. 5. 1959, S. 4; vgl. dazu auch „Joseph Alsops Genfer Bombe" in: *Christ und Welt*, 12. Jahrg., Nr. 21, 21. 5. 1959, S. 1.

[78]) Walter *Lippmann*, „Today and Tomorrow . . ." (The two Germanys and Berlin), Teil IV, in: *New York Herald Tribune* (Europ. Ed.), 9. 4. 1959, S. 4, schreibt, daß die Politik Großbritanniens der Tendenz nach „auf der praktischen und prosaischen Idee basiert, daß, da der ostdeutsche Staat nun einmal existiert, wir alle mit ihm zu leben haben".

[79]) Vgl. dazu Ludwig *Erhard*, „Die Freiheit ist ohne Haß" in: *Der Spiegel*, 13. Jahrg., Nr. 20, Anzeige zwischen S. 31 und S. 32: „. . . Wenn im Osten der Mensch wenigstens als Verbraucher künftig mehr geachtet sein soll, wenn seine materiellen Wünsche besser befriedigt und in ihrer möglichen Vielfalt dadurch erst richtig geweckt werden, dann wird die Gewaltherrschaft letztlich zurückweichen müssen. Ob die Welt hoffen kann, daß der kommunistische Osten das Ziel der Wohlstandssteigerung ehrlich verfolgt — wer weiß es? Die heute im Namen der Freiheit unterdrückten Menschen hätten davon nicht nur materielle Vorteile, sondern es könnte sich aus einer solchen Entwicklung schließlich doch eine weltpolitische Entspannung anbahnen . . ."

Probleme und Entwicklungen der jugoslawischen Balkanpolitik

Von Harry Schleicher

Redaktionelle Vorbemerkung

Wer die jugoslawische Außenpolitik der Nachkriegszeit verfolgt, steht immer wieder vor den Fragen, in welchem Maße sie durch die kommunistische Ideologie bestimmt wird, was an ihr pragmatisches Eingehen auf wechselnde weltpolitische Situationen ist und welche historischen Kräfte der Balkanpolitik in ihr weiterwirken. In einem Aufsatz von David J. *Dallin* über Stalin, Renner und Tito, der die jugoslawischen Gebietsansprüche im Frühjahr 1945 behandelte (vgl. Europa-Archiv 15—16—17/1958, S. 11 030 bis 11 034), wurde das Ineinandergreifen dieser Faktoren in einem frühen Stadium der Nachkriegszeit untersucht. Ein weiterer Beitrag von Hans Georg *Glaser* behandelte den ideologischen und machtpolitischen Hintergrund des Konflikts Moskau—Belgrad nach 1945 (vgl. Europa-Archiv 15—16—17/1958, S. 10 969—10 978). Der inneren Entwicklung Jugoslawiens haben wir während der letzten Jahre eine Reihe weiterer Beiträge gewidmet (*Gerškovič*, „Entwicklung und Aufbau der Volksausschüsse als Organe der Selbstverwaltung in Jugoslawien" in Europa-Archiv 22—23/1953, S. 5337 ff.; *Schultz*, „Die verfassungsrechtliche Entwicklung Jugoslawiens" in Europa-Archiv 14—15/1953, S. 5843 ff.; *Djordjević*, „Die Bedeutung des neuen jugoslawischen Verfassungsgesetzes", ebenda, S. 5851 ff.; *Weitzmann*, „Die Erfolgsbeteiligung der Arbeitnehmer in den sozialistischen Wirtschaftsorganisationen Jugoslawiens" in Europa-Archiv 1/1958, S. 10 431 ff.; *Schleicher*, „Der VII. Kongreß des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens und seine Nachwirkungen" in Europa-Archiv 15—16—17/1958, S. 10 979 ff.).

Die folgende Studie untersucht nun die Balkanpolitik Jugoslawiens und stellt sie in den größeren Rahmen der Entwicklungen seit 1945. Sie zeigt, daß Jugoslawien auch auf der Suche nach einem „eigenen Weg zum Sozialismus" und einer „aktiven Koexistenzpolitik" eine Balkanmacht geblieben ist und als solche immer auch eine aktive Balkanpolitik betreiben muß.

In den letzten Wochen haben die in unserem Beitrag behandelten Ereignisse durch die Reise *Chruschtschows* nach Albanien eine neue Aktualität gewonnen. Die Entwicklung der Fernlenkwaffen beginnt nun auch dort die traditionellen strategischen Vorstellungen von Grund auf zu wandeln. Ein kleiner, bisher militärisch kaum ins Gewicht fallender Staat wie Albanien kann als Stützpunkt für Mittelstrecken-Raketen über Nacht eine bedeutende strategische und politische Rolle zugewiesen erhalten. Diese Möglichkeit hat sich die sowjetische Politik zunutze gemacht, um die in unserem Beitrag behandelten Pläne für eine Neutralisierung des Balkanraumes neu zu beleben. Ihr Gelingen würde nicht nur die südöstliche Flanke der NATO aufreißen, sondern auch die Bindungen des gesamten Balkans einschließlich Jugoslawiens an die Sowjetunion verstärken, weil dann das Gegengewicht wegfällt, dessen Existenz zu Jugoslawiens Sonderstellung so wesentlich beitrug. Kommt es nicht zu einer atomwaffenfreien Zone auf dem Balkan, so hat die Sowjetunion die Möglichkeit, Jugoslawien durch Raketenstützpunkte in Albanien und Bulgarien in die Zange zu nehmen, wie *Chruschtschow* nach seiner Rückkehr am 6. Juni in Moskau durchblicken ließ. Er erlaubte sich sogar den Spaß, zu sagen, falls Griechenland und die Türkei kein Zutrauen zu Albanien, Bulgarien und Rumänien hätten, sollten sie doch wenigstens Jugoslawien, ihrem Partner

im Balkanpakt, vertrauen, der dem Plan einer neutralen Zone zugestimmt habe. Auf so derbe Weise in Verlegenheit gebracht, wird *Tito* seine ganze Kraft und Geschicklichkeit aufwenden müssen, um Jugoslawien die außenpolitische Manövrierfähigkeit zu erhalten. *Co.*

DIE HAUPTPHASEN DER JUGOSLAWISCHEN AUSSENPOLITIK SEIT 1945

Unabhängig davon, was man als Ursache und was als Wirkung anzusehen geneigt ist, fällt bei einer Betrachtung der jugoslawischen Balkanpolitik auf, daß ihre verschiedenen Nachkriegsphasen mit bestimmten Entwicklungsvorgängen innerhalb der kommunistischen Ideologie zusammenfallen. Ohne die ideologischen Erscheinungen im einzelnen zu analysieren, lassen sich in der jugoslawischen Balkanpolitik seit 1945 in aller Deutlichkeit fünf Hauptphasen wahrnehmen:

1. Auf der Grundlage der bis 1948 außer in Griechenland in allen Balkanstaaten vorherrschenden undifferenziert kommunistisch-stalinistischen Ideologie ist Jugoslawien zunächst bemüht, sich *die politische Führungsrolle auf dem Balkan* zu sichern.

2. Im Jahre 1948 setzt die Kominformresolution solchen Bestrebungen ein definitives Ende. Infolge der politischen und wirtschaftlichen Blockade, die an den Bestand des jugoslawischen Staates rührt, gerät Jugoslawien notwendigerweise in eine *fast absolute Isolierung*. Diese besteht zunächst sowohl dem Osten als auch dem Westen gegenüber, weil *Tito* zumindest bis 1950 im wesentlichen die stalinistischen Ordnungsprinzipien beibehält, ja sie teilweise zu forcieren versucht, um damit der Kominformresolution die Voraussetzungen zu nehmen.

3. Mit der zuerst wirtschaftlichen und später politischen *Zuwendung zum Westen* und seinen Bündnissystemen (1951—1954) verbindet sich ein ideologischer Gärungsprozeß, der mit seinen Schwankungen und Rückschlägen für die innere Ordnung Jugoslawiens von umwälzender Bedeutung ist.

4. Auch der *Besuch Chruschtschows in Belgrad* im Mai 1955, der mit der Unterzeichnung der Belgrader Deklaration[1] endet, die ein Jahr später beim Besuch *Titos* in der Sowjetunion um die Moskauer Deklaration[2] erweitert wird, kann diese Entwicklung nicht mehr rückgängig machen. Die ideologischen Konzessionen, die Tito von Moskau gemacht werden (Gleichberechtigung der kommunistischen Parteien und Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten), bescheinigen ihm die Berechtigung zum „eigenen Weg". Mit der Ausstrahlungskraft, die dieses Ideengut im Ostblock, insbesondere auf Polen und Ungarn, ausübt, scheint Belgrad auch außenpolitisch noch einmal die Führungsrolle auf dem Balkan zurückzugewinnen. Aber selbst auf dem Höhepunkt solcher Erwartungen, vor der Revolution in Ungarn, erweist sich bereits, daß die projugoslawischen Neigungen in Albanien und auch in Bulgarien nicht im entferntesten das Ausmaß der Zeit vor 1948 erreichen. Spätestens Ende 1957[3] bzw. Anfang 1958[4] ist auch diese Phase beendet.

5. Bereits das Ende des Abschnittes der westlichen Orientierung, aber auch die erneute Zuwendung zum Osten sind jedoch von einem anderen Prozeß über-

lagert: der *Neuorientierung der jugoslawischen Außenpolitik auf die antikolonialen, bündnislosen Staaten der afro-asiatischen Welt.* Die sich seit 1954/55 anbahnende Annäherung an die bündnislosen Staaten Asiens und Afrikas fand ihre definitive ideologische Bestätigung im neuen Programm des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens, in dem festgestellt wird, daß die Entwicklung zum Sozialismus nicht nur auf verschiedenen Wegen, sondern auch durch verschiedene Bewegungen mehr nationalen Charakters möglich sei. Für die jugoslawische Balkanpolitik hatte dies zur Folge, daß jugoslawischerseits der formal noch für weitere fünfzehn Jahre geltende Balkanpakt offiziell als nicht mehr existent betrachtet wird[5].

Im folgenden sollen die hier skizzierten Phasen der jugoslawischen Politik unter besonderer Berücksichtigung der Balkanpolitik untersucht werden.

DIE ZEIT VON 1945 BIS ZUR KOMINFORMRESOLUTION

Das wesentlichste Kennzeichen der politischen Nachkriegssituation auf dem Balkan war zweifelsohne die Tatsache, daß der territoriale status quo der Vorkriegszeit beibehalten bzw. wiederhergestellt worden war. Damit wurde einerseits verhindert, daß die Außenpolitik der Balkanstaaten in den Bann eines neuen territorialen Revisionismus geriet, andererseits aber die auf eben diesen Faktoren basierende politische Gruppierung der Zwischenkriegszeit teilweise mitübernommen. In dieser ersten Phase der jugoslawischen Außenpolitik nach dem Kriege war jedoch die alte Vorkriegsgruppierung der frankreichfreundlichen „Kleinen Entente", in der sich die Gewinner des Ersten Weltkrieges, Jugoslawien, Rumänien und die Tschechoslowakei, gegen die Balkanverbündeten der Mittelmächte, Ungarn und Bulgarien, zusammengefunden hatten, infolge der in allen diesen Staaten gemeinsamen ideologischen Grundlage nicht mehr aktuell. Neben der in den politischen Führungsgremien dieser Länder anfänglich fest verankerten Idee vom „proletarischen Internationalismus" sorgte die allgemein anerkannte Schiedsrichterrolle der Sowjetunion für stabile Verhältnisse. Sowohl Deutschland als auch die Westmächte waren aus der Balkanpolitik herausgedrängt.

Eine wesentliche, weitere Voraussetzung dieser Stabilisierung war auch die Tatsache, daß unter kommunistischer Herrschaft die bis dahin beste Lösung der vielfältigen Minoritätenprobleme erreicht wurde. Dies war insbesondere für den Vielvölkerstaat Jugoslawien von größter Wichtigkeit. Rumänien dagegen hatte nur noch das „ungarische Problem", während seine starken jüdischen und deutschen Gruppen keine außenpolitische Belastung bedeuteten. In Bulgarien und Albanien spielte die Minoritätenfrage stets eine nur untergeordnete Rolle, weil hier die Staatsvölker relativ geschlossen siedelten. Griechenland dagegen hatte sein Minoritätenproblem bereits in der Zwischenkriegszeit durch die teilweise geglückte Gräzisierung der Mazedonier und die Aussiedlung der mohammedanischen Albaner in die Türkei gelöst.

Während dieser Hochkonjunktur der „proletarischen Verbrüderung" schien sogar eine Föderation aller Balkanslawen unter Einschluß Albaniens möglich. Damit wäre für Jugoslawien die innenpolitische Lösung der beiden Probleme Mazedonien und Kosowo-Metochien perfekt gewesen. Nach dem zweiten Balkan-

krieg 1913 wurde Mazedonien dreigeteilt, wobei der größte Teil mit Skoplje an Serbien fiel und der südliche Teil mit Saloniki an Griechenland kam, während Bulgarien nur einen kleinen Zipfel Pirin-Mazedoniens erhielt. Nun waren es aber gerade die Bulgaren, die den Anspruch vertraten, die Mazedonier seien Bulgaren. Da es in der Zwischenkriegszeit keine eigene mazedonische Schriftsprache gab und in Jugoslawien die Serben die Einwohnerschaft Mazedoniens mit allen Mitteln zu serbisieren trachteten, suchten viele Mazedonier zu jener Zeit Anlehnung in Sofia. Nach dem Kriege entschloß sich Jugoslawien zu einer neuen Politik: Mazedonien wurde eine eigene Republik, und 1948/49 wurde aus den verschiedenen Dialekten eine mazedonische Schriftsprache geschaffen[6].

In Kosowo-Metochien lag das Problem der dort ansässigen albanischen Bevölkerung (750 000) anders. Hier gewährte Belgrad dem Gebiet nur einen autonomen Status innerhalb der serbischen Republik. Die in Jugoslawien lebenden Albaner schufen infolge des geringeren politischen Gewichts Albaniens kein so bedeutendes Minderheitenproblem wie die Mazedonier, obwohl die volkliche Zugehörigkeit zu einer in einem eigenen Staat lebenden Nation im Konfliktfalle eine schwierige Situation schaffen könnte.

Wenn Belgrad die Bereinigung dieser Probleme mit einer Föderation Jugoslawien-Bulgarien-Albanien zu krönen versuchte, so war diese Idee nur insofern neu, als nun auch Albanien einbezogen werden sollte. Die rein slawische Spielart des Föderationsgedankens war schon unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg aufgetaucht, jedoch gescheitert[7]. Während der Aera *Tito—Dimitroff* schienen die Voraussetzungen geradezu ideal. So wurde denn auch nach Verhandlungen in Bled vom 30. Juli bis zum 1. August 1947 zwischen Jugoslawien und Bulgarien ein Vertrag über „freundschaftliche Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfe" abgeschlossen. Außerdem wurden Vereinbarungen über wirtschaftliche Zusammenarbeit, eine Zollunion und Erleichterungen im Grenzverkehr getroffen. Jugoslawien verzichtete auf ihm zugestandene 25 Millionen Dollar Reparationszahlungen. Dies schien der Beginn einer engen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit zwischen den beiden Völkern.

Solche Tendenzen wurden damals auch von bulgarischer Seite als das Sehnen der Völker seit Jahrhunderten bezeichnet; *Dimitroff* ging noch weiter und bestätigte Jugoslawien die führende Rolle auf dem Balkan. Diese Freundschaft überdauerte sogar die Kominformresolution[8]. Erst als sich Dimitroff im April 1949 nach Moskau zur ärztlichen Behandlung begab und dort kurz darauf im Juli 1949 starb, wurden von Bulgarien die Vereinbarungen von Bled aufgekündigt.

Mit dem Prozeß gegen *Kostoff*, der stellvertretend für Jugoslawien auf der Anklagebank saß, wurde dem Bündnis endgültig die Grundlage entzogen. *Dimitroff* hatte selbst noch im Dezember 1948 zum ersten Male Bedenken gegen die Südslawische Föderation vorgebracht. Er warf den Belgrader Kommunisten insbesondere vor, daß sie statt der sofortigen Föderation erst die Autonomieerklärung Bulgariens für Pirin-Mazedonien abwarteten, um sich auf diesem Wege in jedem Falle Mazedonien zu sichern. Die Jugoslawen dürften zu jener Zeit tatsächlich gegen eine allzu schnelle Vereinigung Bulgariens und Jugoslawiens erhebliche Bedenken gehabt haben, weil sie eine Sowjetisierung der neuen zentralen Regierung infolge des bulgarischen Einflusses befürchteten[9]. Dahinter

stand die Frage der politischen Struktur der Föderation. Während Jugoslawien an einen Zusammenschluß von sieben oder acht Republiken dachte (Bulgarien, Serbien, Kroatien, Slowenien, Bosnien/Herzegowina, Mazedonien und Montenegro — und eventuell Albanien), suchte Sofia einen paritätischen Zusammenschluß von Jugoslawien und Bulgarien. Die deklaratorisch anerkannte Führungsrolle Jugoslawiens entpuppte sich als ein unüberwindliches Hindernis — insbesondere bei Dimitroffs bulgarischen Gegenspielern —, wozu noch Einflüsse von außen hinzukamen[10].

Eine ähnliche Entwicklung ergab sich zwischen Jugoslawien und Albanien. Die jugoslawischen Kommunisten, die bei der Gründung der KP Albaniens maßgeblich mitgewirkt hatten[11], unterstützten danach den albanischen Partisanenkampf und gaben dem kleinen Land jede finanzielle und wirtschaftliche Hilfe. Nach der Unterzeichnung eines Freundschafts- und Hilfsvertrages[12] wurde auch eine Vereinbarung über die Koordinierung der gegenseitigen Wirtschaftspläne, eine Zollunion und einen Währungsausgleich abgeschlossen; praktische Maßnahmen folgten. Jugoslawien hätte mit einer Föderation nicht nur das Problem seiner albanischen Minderheit endgültig aus der Welt geschafft, sondern gleichzeitig auch ein strategisches Ziel erreicht und die Gefahr eines Zweifrontenkrieges beseitigt. Aber unmittelbar nach dem 28. Juni 1948, dem Tag der Kominformresolution, wurden alle abgeschlossenen Verträge einseitig von Tirana gekündigt. Wie in Bulgarien *Kostoff*, wurde in Albanien der projugoslawische *Dzodze* beseitigt.

Mit dem Scheitern der Konföderationspläne war auch die Frage der Unterstützung der griechischen Aufständischen entschieden. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte Jugoslawien — entgegen den Wünschen *Stalins* — an der Etablierung einer volksdemokratischen Ordnung in Griechenland tatkräftig mitgewirkt, nicht zuletzt wohl deswegen, weil sich Belgrad vom Gelingen dieser Aktion eine Einbeziehung Griechenlands in eine umfassende Balkanföderation versprach[13]. Diese Voraussetzung war mit der Kominformresolution entfallen. Die ehrgeizig weitgesteckten Ziele der jugoslawischen Balkanpolitik mußten einer völlig veränderten außenpolitischen Konstellation angepaßt werden. Nun galt es, die Integrität des Vielvölkerstaates gegenüber den unverhohlen feindlich eingestellten Nachbarn zu bewahren. Von einer Balkanföderation war nicht mehr die Rede.

DIE PHASE DER ABSOLUTEN ISOLIERUNG

Die Situation nach der Kominformresolution erforderte eine neue jugoslawische Außenpolitik. Dabei erwies sich jedoch, daß die ideologische Bindung an noch nicht überwundene stalinistische Maximen den Prozeß der Neuorientierung entscheidend hemmte. Da *Tito* durch eine intensivierte landwirtschaftliche Kollektivierung den schwersten Vorwürfen des Kominform die Grundlage nehmen wollte, konnte er nicht daran denken, in außenpolitisches Neuland vorzustoßen. Eine Anlehnung an westliche Bündnisse konnte Tito in diesem Stadium aus Rücksicht auf die eigene Opposition kaum wagen. Erst als die zweite Kominformresolution von 1949 endgültig bewiesen hatte, daß die Entscheidung des Vorjahres kein Mißverständnis oder Irrtum war und daß in absehbarer Zukunft

eine Rückkehr in die „kommunistische Völkerfamilie" nicht zu erwarten war, wurde eine sowohl innen- als auch außenpolitische Neuorientierung möglich.

Seit Mitte 1949 wurden in der jugoslawischen Innen- und Wirtschaftspolitik neue Formen entwickelt, durch die sich das jugoslawische kommunistische System in der Praxis von der stalinistischen Konzeption mehr und mehr entfernte[14]. Das gärende Suchen nach einem „eigenen Weg" zu den immer noch „gemeinsamen Zielen" mußte nun vor allem auch deswegen abgeschlossen werden, weil nur eine klare Alternative den stalinistischen Kräften den Wind aus den Segeln nehmen konnte. Die innenpolitische Neuorientierung band sämtliche Kräfte und brauchte viel Zeit. Ehe sie nicht beendet war, konnte an eine Korrektur der Außenpolitik kaum gedacht werden. Aus diesen Gründen erklärt es sich, daß Jugoslawien nicht unmittelbar nach dem Einsetzen der politischen und wirtschaftlichen Blockade durch den Ostblock eine neue außenpolitische Initiative ergriff. Die im wesentlichen defensive jugoslawische Außenpolitik hatte in dieser Phase zwei Ziele: Sie wollte die staatliche Integrität an den gefährdeten Grenzen durch die Stärkung der eigenen Verteidigungskräfte wahren und den Konflikt mit Griechenland beenden. Die Unterstützung der griechischen Aufständischen war nun sinnlos und gefährlich geworden. Nicht nur die Konföderationspläne waren jetzt unrealisierbar geworden, sondern es wurde auch jeder Mann und jedes Gewehr an den eigenen Grenzen benötigt.

DIE PHASE DER WESTORIENTIERUNG

Die Bedeutung Jugoslawiens auf dem Balkan vertrug sich auf die Dauer nicht mit einer nur passiven Außenpolitik, die der Bedrohung durch die Sowjetunion nicht wirksam begegnen konnte. Die Erschütterung der Ideologie und die umfangreiche Wirtschaftshilfe des Westens, die zugleich den Einfluß der westlichen Diplomatie in Belgrad verstärkte, wirkten mit dem Gefühl der Bedrohung zusammen und bereiteten den Boden für eine Annäherung an die westliche Welt. Mit der Einstellung der Unterstützung für die griechischen Aufständischen war der Grundstein für die Wiederaufnahme der traditionellen jugoslawisch-griechischen Freundschaft gelegt worden. Jugoslawien hatte damit auf dem Balkan die Isolierung durchbrochen. Gegenüber Bulgarien und Albanien entstand dadurch eine neue Situation. Zwischen Griechenland und diesen Staaten bestanden Gegensätze um Thrazien, mit dem Bulgarien seit dem Ersten Weltkrieg vergeblich einen Zugang zur Aegäis verlangt hatte, und um Nordepirus, das Griechenland von seinem albanischen Nachbarn für sich verlangte. Sie neutralisierten den bulgarischen und albanischen Druck auf Mazedonien und Kosowo-Metochien. Da andererseits Rumänien damals — wie auch heute — gegenüber Jugoslawien eine relative Zurückhaltung zeigte, galt es nur, im Norden den ungarischen Druck abzuwehren. Besonders wichtig wurde in dieser Phase die Lösung der Triestfrage[15], die das Verhältnis Jugoslawiens zu Italien normalisierte und ein weiteres Hemmnis der Zusammenarbeit mit dem Westen aus dem Weg räumte.

Institutioneller Ausdruck der Westorientierung Jugoslawiens wurde der Balkanpakt[16]. Er entstand zunächst als ein Rahmenvertrag zwischen Jugoslawien, Griechenland und der Türkei ohne konkrete Beistandsklausel. An seinem Zustandekommen am 28. Februar 1953 hatte der amerikanische Botschafter in Belgrad

einen nicht unerheblichen Anteil. Ein am 7. November 1953 unterzeichneter Zusatzvertrag schuf ein ständiges Sekretariat. Am 9. August 1954 wurde der Balkanpakt durch den Vertrag von Bled zu einem Verteidigungsbündnis ausgebaut, das die Zustimmung aller Mitglieder der NATO fand. Im Juni 1953 hatten Generalstabsbesprechungen begonnen. Als im Februar 1955 die Parlamente aller Vertragspartner den Pakt ratifiziert hatten, schloß er — freilich nur auf dem Papier — eine Verteidigungsmacht von fast 40 Divisionen zusammen. Einer griechischen Anregung folgend, dachten die Partner von Bled sogar daran, eine „Beratende Balkanversammlung" zu schaffen, die sich aus je 20 Parlamentariern jedes Landes zusammensetzen und mit dem Europarat in Straßburg in Kontakt stehen sollte. Denkt man an die ersten Abmachungen von Bled aus dem Jahre 1947 zurück, so zeigt sich ein erstaunlicher Kontrast: An die Stelle der „proletarischen Verbrüderung" der „kommunistischen Völkerfamilie" war ein regionales Defensivbündnis mit zwei NATO-Mitgliedern getreten. Allerdings dürften die Grundvoraussetzungen für die Beteiligung Jugoslawiens an dieser Konstruktion schon zur Zeit des Zustandekommens der Abmachungen nicht mehr ganz intakt gewesen sein. Am 5. März 1953 starb *Stalin. Malenkow* begann um Jugoslawien zu werben. Aber auch in der innenpolitischen Entwicklung Jugoslawiens zeigten sich schon früh Anzeichen dafür, daß Tito sich die Möglichkeit einer Revision seiner nach dem Westen orientierten Außenpolitik offenhielt.

Parallel zu dem sich verstärkenden Einfluß des Westens war auch der Einfluß von Milovan *Djilas* gewachsen, der für eine konsequente Fortführung des Liberalisierungsprozesses eintrat. Dies stellte die kommunistische Führung Jugoslawiens vor prinzipielle Entscheidungen. Es gab eine „Toleranzgrenze", die nicht überschritten werden durfte, ohne das kommunistische System selbst zu gefährden. Als 1953/54 die Entscheidung gegen Djilas fiel, mußte dies gleichzeitig als Hinweis dafür gelten, daß auch die außenpolitische Linie Jugoslawiens sich innerhalb einer bestimmten Toleranzgrenze halten mußte. Die Frage war nur, ob zu gegebener Zeit eine neue Hinwendung zur kommunistischen Welt erfolgen würde oder ob Jugoslawien nach dem Vorbild Indiens nach einer neutralen Linie zwischen den ideologischen und militärischen Blöcken suchen würde.

Im Herbst 1954 erklärte *Tito*, er werde weder dem östlichen Block beitreten und den Westmächten den Rücken kehren, nachdem sie Jugoslawien in schwerer Zeit geholfen hatten, noch wolle er sich dem westlichen Lager anschließen. Von Ende Dezember 1954 bis Anfang Februar 1955 reiste er nach Südostasien und besuchte *Nehru* und *U Nu*. Im Frühjahr 1955 entwickelte er seine eigene Doktrin der „aktiven Koexistenz". Nach dem Sturz *Malenkows* am 2. Februar 1955 brachte eine Erklärung *Molotows* einen neuen Rückschlag für die sowjetisch-jugoslawischen Beziehungen. Noch einmal fand nun eine Tagung des Ständigen Rates des Balkanpaktes statt, der nun den schon erwähnten Beschluß faßte, eine „Beratende Versammlung" aus Parlamentariern der drei Länder einzurichten. Dies war zugleich der Schwanengesang der nie sehr lebenskräftigen Institution.

DIE PHASE DER ERNEUTEN OSTORIENTIERUNG (1955—57)

Mit der skizzierten Entwicklung hatte sich auf dem Balkan eine grundsätzlich neue Konstellation ergeben. Die ideologisch begründete Einheitsfront der kom-

munistischen Staaten war durchbrochen; Griechenland und Jugoslawien erlösten sich gegenseitig aus der auf verschiedenen Voraussetzungen begründeten Isolierung. Jugoslawien hatte mit dem Balkanpakt auch die formale Sicherung des Kräftegleichgewichts in dieser Region erreicht, aber gleichzeitig muß in Belgrad klar geworden sein, daß Jugoslawien im Kielwasser des Westens unter den gegebenen politischen Bedingungen nicht die Rolle würde spielen können, auf die es als kommunistische Führungsmacht auf dem Balkan Anspruch erheben könnte.

Diese Situation wurde von der sowjetischen Politik geschickt ausgenutzt. Der Besuch *Chruschtschows* in Belgrad im Mai 1955 erleichterte den jugoslawischen Kommunisten die Annäherung. Chruschtschow widerrief noch auf dem Flugplatz alle gegen Jugoslawien gerichteten Resolutionen des Kominform und bekannte die Alleinschuld der Sowjetunion an dem Zerwürfnis. Die Belgrader Deklaration vom 2. Juni 1955 enthielt die von *Bulganin* als Regierungschef der UdSSR und *Tito* unterzeichnete Feststellung, daß „die Fragen der inneren Ordnung, der Unterschiede im gesellschaftlichen System und der Unterschiede in den konkreten Entwicklungsformen des Sozialismus ausschließlich Angelegenheiten der betreffenden Länder sind“. Sie konnte Belgrad die Hoffnung zurückgeben, im Zeichen seines „eigenen Weges zum Sozialismus“ zu einem neuen Ausstrahlungszentrum der Balkanpolitik zu werden. Auf dieser ideologisch-pragmatischen Voraussetzung hätte unter glücklicheren Konstellationen vielleicht auch die außenpolitische Führungsrolle zurückgewonnen und gegebenenfalls erweitert werden können.

Jugoslawien war zwar zu jenem frühen Zeitpunkt nicht bereit, den Balkanpakt auch formal zu opfern, aber der sich mehr und mehr verschärfende Cypern-Konflikt machte die jugoslawisch-griechisch-türkische Allianz ohnehin zur Fiktion. Diese Tatsache erleichterte die Wiederannäherung Jugoslawiens an diejenigen Balkanstaaten, gegen die der Balkanpakt am stärksten gerichtet war: Bulgarien und Albanien. Andererseits war jedoch gerade in diesen Staaten das ideologische Beharrungsvermögen außerordentlich stark. An ein Wiederaufleben von Föderationsplänen wie zur Zeit *Dimitroffs* war nicht mehr zu denken. Albanien setzte der Begünstigung Belgrads durch die Sowjetunion während des gesamten Wiederannäherungsprozesses Widerstand entgegen. Zwar wurde die antijugoslawische Kampagne der Jahre nach der Kominformresolution nun als eine Machenschaft der „Berija-Clique“ interpretiert, aber der als Symbol projugoslawischer Politik hingerichtete *Dzodze* ist in Albanien nie rehabilitiert worden, wie dies mit anderen kommunistischen Führern nach dem XX. Parteikongreß geschah.

Ein entsprechender Hinweis aus Moskau hätte diese Haltung leicht korrigieren können. Jedenfalls beendeten spätestens die Ereignisse des Jahres 1956 in Ungarn, wenn nicht schon die in Polen, die Aussicht, daß die Sowjetunion erneut irgendwelche jugoslawischen Ambitionen unterstützen würde. Der Oktober 1956 bewies aber gleichzeitig, daß die jugoslawischen Erwartungen, zu einem neuen Zentrum innerhalb der kommunistischen Welt zu werden, und somit seine Abwendung von der bisherigen westlich orientierten Außenpolitik nicht ungerechtfertigt gewesen waren. Bei einem günstigeren Verlauf der inneren Reformen in Ungarn wäre wahrscheinlich auch die außenpolitische Rolle Jugoslawiens erheblich gestärkt worden. Eine solche Entwicklungsmöglichkeit war nach der Revolu-

tion in Ungarn zwar schon unwahrscheinlich, aber noch nicht völlig unmöglich geworden. Zwar belastete man in Moskau Jugoslawien nicht nur mit der geistigen Vaterschaft, sondern bürdete ihm sogar die Verantwortung für die ungarischen Ereignisse auf. Aber bis zum Sommer 1957 blieb das Verhältnis der Sowjetunion zu Jugoslawien in der Schwebe, während Moskau seine Stellung in Polen und in Ungarn wieder festigte.

Das Treffen *Chruschtschows* mit *Tito* im August 1957 in Bukarest ließ noch einmal die Frage zu, ob Belgrad nicht doch noch eine Führungsrolle auf dem Balkan zufallen könnte. In diesem Zusammenhang muß die bezeichnenderweise aus Rumänien kommenden Initiative gesehen werden, eine Konferenz aller Regierungschefs der Balkanstaaten einzuberufen, wobei gleichsam eine Art Nichtangriffspakt abgeschlossen werden sollte[17]. Die Spekulationen um die eigentlichen Absichten und Hintergründe dieses Vorschlages sind bis heute noch nicht gänzlich verstummt. Die Vermutungen in einigen NATO-Staaten gingen jedoch wohl an dem eigentlichen Anliegen vorbei, wenn sie annahmen, auf diesem Wege sollte die Südflanke der NATO aufgerissen werden. Da bei einem Bestehenbleiben der beiden Paktsysteme der NATO und des Warschauer Paktes in diesem Raum eine Nichtangriffsvereinbarung sinnlos erscheinen mußte, könnte man annehmen, daß der rumänische Vorstoß nur zu einer Verbesserung der teilweise gespannten Atmosphäre auf dem Balkan beitragen sollte.

In jedem Falle war bei diesem Manöver Jugoslawien eine Mittlerrolle zwischen den beiden militärisch gebundenen Gruppierungen zugedacht, die bei einem Gelingen des Vorschlages sicherlich eine noch ausgeprägtere Fortsetzung gefunden hätte. Die Haltung Jugoslawiens wäre zu einem Angelpunkt der Verhandlungen geworden, wenngleich es keineswegs die Verwirklichung des rumänischen Vorschlages aus eigener Kraft sichern konnte. Gewarnt durch die Entwicklungen in Ungarn und die sich erneut anbahnenden Differenzen mit Moskau, dürfte Jugoslawien jedoch vorsichtig geworden sein. Obwohl *Tito* die rumänische Initiative recht positiv beurteilte, ließ er andererseits durch seinen Innenminister *Ranković* erklären, daß eine solche Zusammenkunft nur dann einen Sinn haben könnte, wenn auf ihr tatsächlich alle Regierungschefs der Balkanstaaten vertreten sein würden. Daß Albanien und Bulgarien den Vorschlag annehmen würden, der sicherlich auf der Billigung Moskaus beruhte, war zu erwarten. Athen hingegen lehnte ab — allerdings in konzilianter Form, wohl aus Rücksicht auf Jugoslawien und auf die eigene innere Opposition —, während Ankara überhaupt nicht antwortete.

Damit war zwar eine Möglichkeit für Belgrad verspielt, durch eine Vermittlung zwischen den kommunistischen und den nichtkommunistischen Balkanstaaten seine führende Rolle auf dem Balkan zurückzugewinnen, aber es war *Tito* gelungen, für Jugoslawien die Türen nach beiden Richtungen auch weiterhin offen zu halten.

Dies erlangte besonders in dem Augenblick wieder größere Wichtigkeit, als nach der Nichtunterzeichnung der Moskauer Zwölfer-Deklaration und der Verabschiedung des neuen Parteiprogrammes die jugoslawischen Kommunisten die Wiederholung der Auseinandersetzung von 1948 — wenngleich in neue, taktisch konziliantere Formen gekleidet — erlebten. Damit trat auch die jugoslawische

Balkanpolitik in eine neue Runde. Diesmal gab es an den jugoslawischen Grenzen kein Säbelrasseln, aber dafür wurden irredentistische Anspielungen in der mazedonischen und albanischen Minoritätenfrage in einem bisher nicht gehörten Ausmaße gemacht. Aber offensichtlich sind diese gegenwärtig noch nicht verstummten Anspielungen nicht von einem solchen Gewicht, daß eine prinzipielle Revision der sich seit 1955 auch auf dem Balkan bemerkbar machenden jugoslawischen Antiblockpolitik notwendig geworden wäre. Allein das erhalten gebliebene freundschaftliche Verhältnis zu Griechenland, das in dem Besuch des jugoslawischen Staatspräsidenten *Tito* auf Rhodos seinen demonstrativen Ausdruck gefunden hat, genügte, um den albanisch-bulgarischen Druck weiterhin zu neutralisieren. Wahrscheinlich handelt es sich hierbei nicht um eine von Moskau zentral gesteuerte Aktion. In sowjetischen Kreisen Belgrads wird derzeit die Ansicht vertreten, daß die albanisch-jugoslawische Auseinandersetzung sehr unerwünscht sei. Ein nach der Rückkehr Titos von seiner dreimonatigen Reise durch die afro-asiatische Welt (Dezember 1958—März 1959) erfolgter Besuch des Belgrader sowjetischen Botschafters, *Samtschewski*, wird allgemein von Belgrader Beobachtern so interpretiert, daß man sich um eine Entschärfung der gegenseitigen Angriffe bemüht habe. Im zwischenstaatlichen Verhältnis Jugoslawiens zu Rumänien und zu Ungarn bestehen derzeit keine solchen Spannungen.

DIE AKTIVE KOEXISTENZPOLITIK (ANTIBLOCKPOLITIK)

Da die Situation auf dem Balkan seit 1954 nicht in dem Maße Veränderungen unterworfen worden war, daß sie — wie 1948 — eine prinzipielle Neuordnung der jugoslawischen Außenpolitik erfordert hätte, blieb die bereits seit Ende 1954 Boden gewinnende „Antiblockpolitik" auch weiterhin in Kraft. Belgrad war nicht geneigt, den formal als nicht mehr existent betrachteten Balkanpakt neu zu beleben, obwohl der Ausgleich des griechisch-türkischen Gegensatzes in der Cypernfrage einerseits und die bulgarisch-albanischen Anschuldigungen andererseits einige Voraussetzungen dafür boten. Diese Haltung dürfte nicht so sehr der Rücksicht auf die kommunistische Staatenwelt, sondern der auf die neugewonnenen afro-asiatischen Partner entspringen.

Die jugoslawischen Kommunisten hatten in der Zwischenzeit auch eine ideologische Formel für ihren außenpolitisch „eigenen Weg" gefunden. Auf dem VII. Parteikongreß in Ljubljana hatte sich der BdKJ bescheinigt, daß eine Antiblockpolitik und die Zusammenarbeit mit den antikolonialen, militärisch ungebundenen Staaten der afro-asiatischen Welt schon deswegen berechtigt seien, weil auch nationale Bewegungen als progressive Kräfte anzusehen seien, die objektiv zur Entwicklung des Sozialismus in der Welt beitrügen[18]. In dieser Richtung bietet sich der jugoslawischen Außenpolitik mehr Spielraum als bei einer Rückkehr oder Annäherung an die Bündnissysteme der westlichen Welt. Außerdem würde eine Wiederbelebung des Balkanpaktes zu einer Verschlechterung des jugoslawischen Verhältnisses zur arabischen Welt führen. Schon aus Rücksicht auf die guten Beziehungen zur Vereinigten Arabischen Republik kann Belgrad an einem militärischen Engagement mit der Türkei nicht das geringste gelegen sein. Für die Stellung Jugoslawiens auf dem Balkan wäre ein solches Engagement ohnehin ohne jede Bedeutung. Eine militärische Konfliktsituation war und ist

bisher auf dem Balkan nicht gegeben, wenngleich die Auseinandersetzung Jugoslawiens mit seinen albanischen und bulgarischen Nachbarn oft sehr bewußt dramatisierte Formen annehmen mag. Die weitere Betonung der Verbundenheit Jugoslawiens mit Griechenland genügt, um den status quo auf dem Balkan zu sichern.

Damit dürfte die jugoslawische Balkanpolitik unter den gegebenen Bedingungen für absehbare Zeit vorgezeichnet sein. Grundsätzliche Veränderungen ihrer Ziele lassen sich nur auf der Basis grundsätzlicher ideologischer Veränderungen denken. In dieser Hinsicht dürften die Fronten mit dem VII. Kongreß des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens einerseits und den im Jahre 1958/59 abgelaufenen Parteikongressen der meisten kommunistischen Parteien des Ostblocks andererseits klar gezogen worden sein.

ANMERKUNGEN

[1]) Wortlaut in Europa-Archiv 13/1955, S. 7970 ff.

[2]) Wortlaut in Europa-Archiv 15/1956, S. 9061 ff.

[3]) Gekennzeichnet durch die jugoslawische Nichtunterzeichnung der Moskauer Zwölfer-Deklaration im November 1957 (vgl. Europa-Archiv 23—24/1957, S. 10 364 ff.).

[4]) Gekennzeichnet durch den VII. Kongreß des BdKJ in Ljubljana vom 22.—25. April 1958 (vgl. den Beitrag des Verfassers hierzu in Europa-Archiv 15—16—17/1958, S. 10 979 ff.).

[5]) Erklärungen des jugoslawischen Regierungssprechers im Februar 1959.

[6]) Die sprachliche Zuordnung ist gleichfalls sehr kompliziert, weil schon Bulgarisch und Serbisch sehr verwandte Sprachen sind. Die auch neuerdings bulgarischerseits vorgebrachten Erklärungen, die Mazedonier seien kein eigenständiges Volk, sondern Bulgaren, stützen sich besonders auf sprachliche Gemeinsamkeiten. So sind dem Bulgarischen und Mazedonischen als einzigen slawischen Sprachen undeklinierte Hauptwörter und nachgestellte Artikel gemeinsam.

[7]) Solche Ideen vertrat insbesondere in Bulgarien der Bauernführer (starke Linkstendenzen) *Stambulijski*, der von 1919 bis 1923 Ministerpräsident war. Er wurde nach einem Offiziersputsch erschossen.

[8]) Noch am 5. 7. 1948 wurde ein Plan über kulturelle Zusammenarbeit in Belgrad unterzeichnet.

[9]) Vladimir *Dedijer*, „Tito" (Autorisierte Biographie), Berlin 1953. Zur Föderationsfrage siehe S. 300 ff.

[10]) Solange mit Bulgarien kein Friedensvertrag abgeschlossen worden war, sollen die westlichen Alliierten gegen jede Föderation protestiert haben.

[11]) Die formale Gründung der KPA erfolgte erst am 8. 11. 1941.

[12]) Am 10. Juni und 20. November 1946 unterzeichnet.

[13]) Siehe Anmerkung 9.

[14]) Arbeiterselbstverwaltung, Reform des Staatsapparates, wirtschaftliche Dezentralisierung und Kommunalsystem.

[15]) Vgl. Lujo *Tončić-Sorinj*, „Das Schicksal Triests" in Europa-Archiv 8/1955, S. 7461 ff., nebst anhängenden Dokumenten (S. 7479 ff.).

[16]) Vgl. dazu Walter *Lipgens*, „Jugoslawien, Griechenland und der Balkanpakt" in: „Die Internationale Politik 1955", München 1958, S. 269 ff.

[17]) Die Vorschläge wurden in Form von Briefen allen Regierungschefs der Balkanstaaten, einschließlich der Türkei, von dem rumänischen Ministerpräsidenten, Chivu *Stoica*, am 10. 9. 1957 zugestellt (Wortlaut in Europa-Archiv 22/1957, S. 10 323).

[18]) Vgl. Harry *Schleicher*, „Der VII. Kongreß des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens und seine Nachwirkungen" in Europa-Archiv 15—16—17/1958, S. 10 979 ff.

Die Beziehungen zwischen Finnland und der Sowjetunion im Spiegel der finnischen Regierungskrise vom Herbst 1958

Von R. J. Guiton

VORBEMERKUNG

Die Staatsräson, schreibt Friedrich *Meinecke*, besteht darin, „sich selbst und seine Umwelt zu erkennen und aus dieser Erkenntnis die Maximen des Handelns zu schöpfen". Ist ein fremder Staat Gegenstand der Betrachtung, so darf demnach kein Werturteil gefällt werden, wozu auf eine für das Handeln des eigenen Staates gültige Maxime Bezug zu nehmen wäre. Vielmehr sollen der fremde Staat als ein singuläres Gebilde begriffen, seine Struktur und die Beschaffenheit seiner Umwelt erfaßt, sein „Lebensgesetz" ermittelt werden.

Seit einem Jahrzehnt hat sich zur Erkenntnis der traditionellen Unterschiedlichkeit der Interessen der einzelnen Staaten die Vorstellung eines institutionalisierten Ost-West-Gegensatzes gesellt. Bei der Beschäftigung mit einem nicht nur fremden, sondern auch außerhalb der eigenen regionalen Organisation befindlichen Staat hat der Betrachter deshalb die zusätzliche, nicht weniger schwierige Aufgabe, sich von den auf diesen Gegensatz gegründeten Maximen freizuhalten.

Somit hat die Betrachtung Finnlands vom Scheitern der Neutralitätspolitik der Vorkriegszeit auszugehen. Deutschland ist als Ostseemacht ausgeschieden. Die Sowjetunion hat die Grenze ihres Herrschaftsbereichs am Nördlichen Eismeer bis vor Petsamo und im westlichen Teil der Ostsee fast bis Lübeck vorgerückt. Daß Finnland die „Paasikivi-Linie" entwickelt hat, steht mit dieser Entwicklung in ursächlichem Zusammenhang. Finnland nimmt seit dem Kriege seine außenpolitischen Interessen innerhalb des Rahmens wahr, den der Friedensvertrag von 1947, der finnisch-sowjetische Beistandspakt von 1948 und die darauf aufbauenden Vereinbarungen bestimmen.

Die finnisch-sowjetischen Beziehungen werden allerdings als Beweis dafür ausgegeben, daß friedliche Koexistenz zwischen Staaten verschiedenartiger Herrschaftsordnung möglich sei. Der Betrachter wird daher zu untersuchen haben, ob echte Koexistenz vorliegt. Darüber hinaus bleibt unumstritten, daß die Beziehungen zwischen Finnland und seinem großen Nachbar ein Faktor des weltpolitischen Geschehens sind. Dem handelnden Politiker obliegt es, je nach seinen Zielen die Konsequenzen daraus zu ziehen.

DIE ENTWICKLUNG BIS ZU DEN REICHSTAGSWAHLEN IM JULI 1958

Die Diskrepanz zwischen Einkommen und Verbrauch

Zu Beginn der fünfziger Jahre gelang es Finnland, seine Wirtschaftslage zu stabilisieren. Dank des Korea-Booms waren die terms of trade für den auf den

Verkehr mit dem Westen entfallenden Teil seines Außenhandels außerordentlich günstig. Vom Gesamtwert seiner Einfuhr kamen 1950 68,4 vH aus den OEEC-Ländern einschließlich der Sterlinggruppe, von seiner Ausfuhr wurden 66,4 vH in diesen Ländern abgesetzt. Der Abschluß der an die Sowjetunion zu leistenden Reparationslieferungen stand bevor. Der metallverarbeitenden Industrie und dem Schiffsbau, die dieser Lieferungen wegen stark erweitert worden waren, gab der 1950 mit der Sowjetunion geschlossene Handelsvertrag die Gewähr, ihre Kapazitäten weiterhin ausnutzen zu können. Abkommen mit einzelnen Ostblockstaaten ergänzten den Waren- und Zahlungsverkehr zwischen Helsinki und Moskau. Die Einfuhr Finnlands aus dem Ostblock machte 1950 17,2 vH des Gesamtwerts seiner Einfuhr aus. Die Sowjetunion war mit 7,9 vH daran beteiligt. Seine Ausfuhr in den Ostblock betrug 11,8 vH des Gesamtwerts. 7,7 vH entfielen auf die Sowjetunion. Finnland war nicht in die den ganzen Ostblock umfassende Planwirtschaft des Kreml einbezogen worden.

Die sozialpolitische Gesetzgebung, die in ihren Grundzügen bereits während der ersten Nachkriegsjahre eingeführt worden war, erwies sich aber für das Zustandekommen eines bleibenden Gleichgewichts als ein unüberwindliches Hindernis. Besonders zu erwähnen sind in dieser Hinsicht:

1. die Belastungen, die den öffentlichen Kassen aus der ungewöhnlichen Höhe der Familienunterstützungen erwuchsen;
2. das im Verhältnis zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung außerordentlich hohe Lohnniveau;
3. die der Landwirtschaft gewährten Subventionen.

Diese sozialpolitische Gesetzgebung hatte einen übermäßig starken privaten Verbrauch zur Folge und wirkte sich dadurch inflatorisch aus. Die Diskrepanz zwischen Einkommen und privatem Verbrauch erhöhte sich, sooft der für die gesamte Konjunkturlage so wichtige Export von Holz und Holzerzeugnissen, der 75 bis 85 vH vom Gesamtwert der finnischen Ausfuhr ausmacht, zurückging oder kreditpolitische Maßnahmen deflatorische Erscheinungen auf den Plan riefen, statt die eigentlichen Ursachen der Inflation zu beseitigen.

Die Interessenpolitik der Agrarier

Allmählich verbreitete sich die Erkenntnis, daß das Gleichgewicht vom Zustandekommen einer neuen Beziehung zwischen den volkswirtschaftlichen Makrogrößen abhing. Die Agrarpartei jedoch setzte sich gegen darauf abzielende Maßnahmen zur Wehr, nachdem es im Herbst 1954 dem Ministerpräsidenten Urho *Kekkonen* nicht gelungen war, den Zentralverband landwirtschaftlicher Produzenten für seine Stabilisierungspläne zu gewinnen. Anderthalb Jahre später wurde Kekkonen mit den Stimmen seiner eigenen Partei, der Kommunisten und einiger Liberaler zum Präsidenten der Republik gewählt. Er kam dadurch auf einen Posten, der ihm infolge des Präsidialcharakters der Verfassung die Möglichkeit gab, die weitere Entwicklung Finnlands in entscheidender Weise zu beeinflussen. Die Ablehnung der Agrarier, ihre Interessen der Wiederherstellung des Gleichgewichts unterzuordnen, schuf die innenpolitischen Gegensätze, die sich im Herbst 1958 entluden.

Die Haltung der Agrarier war durch wahltaktische Erwägungen bedingt. Die selbständigen Landwirte, die sich wegen der Zersplitterung des Agrarbesitzes zur Linken gehörig fühlen, bilden in der Partei nur den rechten Flügel. Der linke Flügel setzt sich aus Kätnern, Forstarbeitern und Flößern zusammen. Um die Stimmen dieser Schicht steht die Agrarpartei mit den Kommunisten im schärfsten Wettbewerb. Die in Industrie und Handel sowie bei den Behörden beschäftigten Arbeitnehmer neigen der Überlieferung des nordischen Sozialismus gemäß zum Reformismus; sie sind überwiegend sozialdemokratisch ausgerichtet. Die zwischen Agrariern und Kommunisten bestehende Rivalität und der zwischen Kommunisten und Sozialdemokraten vorhandene Gegensatz haben seit Kriegsende den Gang der finnischen Innenpolitik bestimmt, zumal der bürgerliche Block im Reichstag auf etwa ein Viertel der Mandate beschränkt bleibt.

Die politische Willensbildung wird dadurch erschwert, daß bei der Linken die soziologische Struktur der sozialpolitischen Verbände von derjenigen der politischen Parteien abweicht. Der Zentralverband der Finnischen Gewerkschaften ist zwar die wichtigste Dachorganisation der Arbeitnehmer. Da ihm jedoch sowohl Kätner und Forstarbeiter angehören als auch Beschäftigte der gewerblichen Wirtschaft und Behördenangestellte, gibt er einen Rahmen ab, in welchem die Kommunisten mit den Sozialdemokraten um wichtige Schlüsselstellungen für die allgemeine Politik ringen.

Außerdem stehen einzelne, sich zur Sozialdemokratie bekennende Gewerkschaftsführer den Kommunisten weit positiver gegenüber als die vornehmlich, zum Teil sogar ausschließlich, innerhalb der Partei wirkenden Reformisten. Sie sind als Linkssozialisten anzusehen. Eero *Antikainen*, aus der Gewerkschaft der Land- und Forstarbeiter hervorgegangen, bis Anfang 1959 der Vorsitzende des Zentralverbandes, ist ein Beispiel dafür. Diese Linkssozialisten können sich nach Bedarf mit den Kommunisten gegen die Agrarier oder mit den Agrariern gegen die Reformisten verbünden. Die Regierungskrise vom Herbst 1958 wurde durch das Zustandekommen einer Aktionsgemeinschaft der linkssozialistischen Gewerkschaftsführer mit den Kommunisten und den Agrariern ermöglicht.

Der Plan der Reformisten

Zwischen 1954 und 1958 setzte sich bei den Reformisten die Überzeugung durch, daß es im Interesse sowohl der Sozialdemokratischen Partei als auch Finnlands läge, die „grün-rote Koalition" zu beenden. Den Agrariern, die seit 1950 fast ununterbrochen ihre Koalitionspartner waren, hielten sie vor, daß ein auf gesunden Währungsverhältnissen beruhendes volkswirtschaftliches Wachstum das vordringlichste Ziel sein sollte. Sie erklärten, daß der Interessenausgleich zwischen den zur Linken gehörenden Erwerbsgruppen, der die immer wieder bestätigte Grundlage der Koalition gewesen war, nicht gestatte, dieses Ziel zu erreichen. Zunächst müsse die zwischen Wertschöpfung und Verbrauch klaffende Diskrepanz beseitigt werden.

Die Reformisten empfahlen, die in der gewerblichen Wirtschaft Beschäftigten für Tarifverhandlungen zu gewinnen, bei welchen diese auf einen Teil der ihnen zustehenden Lohnaufbesserungen verzichten sollten. Die Regierung sollte eine Senkung der Sozialleistungen, insbesondere der Familienunterstützungen, und

einen progressiven Abbau der Agrarsubventionen durchsetzen. Ferner sollte die Preisbildung auf dem Binnenmarkt freigegeben werden; die Preiswahrheit würde dann die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft offenbaren.

Im Hintergrund stand die Erkenntnis, daß während einer Zeitspanne von mindestens zehn Jahren jährlich 60 000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden müssen, um die geburtenreichen Jahrgänge der Nachkriegszeit unterzubringen und den von der Landwirtschaft beherbergten überschüssigen Arbeitskräften eine ihrem Verbrauch entsprechende Wertschöpfung zu ermöglichen. In Verbindung damit wurde eine Agrarreform in Erwägung gezogen. Der Umfang der Aufgabe wird ersichtlich, wenn man bedenkt, daß die Gesamtzahl der in der Industrie und Bauwirtschaft Beschäftigten gegenwärtig bei 600 000 liegt. Die Reformisten waren davon überzeugt, daß Finnland sich schwersten sozial- und innenpolitischen Konflikten gegenübergestellt sehen würde, wenn das Beschäftigungsproblem nicht rechtzeitig gelöst würde. Deshalb erklärten sie sich bereit, der Industrialisierung den Vorrang zu geben und ihre spezifischen sozialistischen Ziele vorerst zurückzustellen.

Die Reformisten, die von jeher für ein enges Zusammenwirken der nordischen Staaten eingetreten waren und verschiedentlich an der nach ihrer Auffassung allzu einseitig auf die Sowjetunion ausgerichteten auswärtigen Politik *Kekkonens* Kritik geübt hatten, begründeten ihren Reformplan außerdem damit, daß die Liberalisierung des finnischen Westhandels eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Industrie und Landwirtschaft erfordere. Diese Liberalisierung sahen sie als unumgänglich an, weil sie befürchteten, daß sonst die von den westeuropäischen Staaten geplanten Zusammenschlüsse eine Diskriminierung des finnischen Exports nach diesen Staaten nach sich ziehen würden. Sie sprachen sich für die Teilnahme Finnlands an der Nordischen Zollunion und der OEEC aus. Sofern eine unmittelbare Eingliederung Finnlands in die Freihandelszone wegen sowjetischer Bedenken nicht in Frage käme, sollte über die Nordische Zollunion dessen mittelbare Beteiligung bewerkstelligt werden.

Bis zum Herbst 1958 rechtfertigte in der Tat der Verlauf der im Rahmen des Maudling-Ausschusses geführten Verhandlungen über die Freihandelszone die Auffassung, daß Finnland sich anschließen müßte, um seine wirtschaftliche Abhängigkeit vom Ostblock nicht noch zu erhöhen. Mit derartigen handelspolitischen Erwägungen verbanden aber die Reformisten eine außenpolitische Konzeption. Nachdem die Sowjetregierung in Anwendung ihrer Koexistenztheorie Finnland mehr Bewegungsfreiheit eingeräumt hatte, schien ihnen der Augenblick gekommen, um außerhalb des Ostblocks den ihrem Land bislang fehlenden Rückhalt zu gewinnen. Enge wirtschaftliche Bindungen waren vor ihren Augen besonders günstig, weil sie, ohne für die Sowjetunion unannehmbare völkerrechtliche Abmachungen vorauszusetzen, einen solchen Rückhalt de facto verschaffen konnten. Das (parteiamtlich nicht deklarierte) Ziel war kein Rückversicherungsvertrag mit Neutralen, geschweige denn mit NATO-Mächten, sondern gleichsam die Errichtung einer Strebe, damit Finnland in Friedenszeiten einem sowjetischen Versuch widerstände, es von der freien Welt abzuschneiden. Die Reformisten wollten nicht von der „Paasikivi-Linie" abrücken. Sie wollten für den Fall vorbeugen, daß die Sowjetunion die Koexistenzpolitik aufkündigen und aus der

im Beistandspakt verankerten Freundschaft die Verpflichtung ableiten würde, ihren Weisungen zu folgen.

Wäre die sozialdemokratische Konzeption durchgeführt worden, so hätte Finnland mit Recht als Beweis für die Möglichkeit friedlicher Koexistenz gegolten. Die finnische Regierung selbst (ein Beweis dafür, daß die Reformisten solche Hoffnungen nicht allein hegten) unterstrich zwischen 1956 und 1958 ihre außenpolitische Selbständigkeit bei mehreren Anlässen: u. a. billigte sie vor den Vereinten Nationen den Eingriff sowjetischer Truppen in Ungarn nicht; sie distanzierte sich von der sowjetischen Deutschland- und Europapolitik; sie bereitete zu Beginn des Sommers 1957, kurz nachdem *Chruschtschow* und *Bulganin* ihren Staatsbesuch in Helsinki beendet hatten, dem indischen Ministerpräsidenten *Nehru* einen betont herzlichen Empfang. Die vom Sozialdemokraten Karl August *Fagerholm* geleitete Koalitionsregierung arbeitete im März 1957 ein vorläufiges Sanierungsprogramm aus, das im September die Abwertung der Finnmark und eine faktische Angleichung der finnischen Liberalisierungsmaßnahmen an den OEEC-Kodex ermöglichte. Schon zu Beginn des Jahres hatte Fagerholm Besprechungen mit der OEEC über die Finnische Reichsbank geführt und in Moskau sondiert, ob es gegen eine Teilnahme Finnlands an der Freihandelszone über die Nordische Zollunion etwas einwenden werde. Die sowjetische Reaktion wurde finnischerseits als die Bestätigung dafür ausgelegt, daß mit einigem Geschick der Beitritt sowohl zur OEEC als auch zur Freihandelszone zu realisieren wäre.

Das Gespräch mit den Konservativen

Die Konservativen, die im wesentlichen die Interessen der Unternehmer der gewerblichen Wirtschaft vertreten, hatten sich seit Kriegsende auf Grund eines ungeschriebenen sowjetischen Vetos an keiner Regierung beteiligt. Doch hatten maßgebliche Persönlichkeiten aus diesen Kreisen als Spezialisten ohne Fraktionsauftrag Ministerämter bekleidet.

Für die Sozialdemokraten als die politischen Exponenten der Arbeitnehmer der gewerblichen Wirtschaft waren die Konservativen die geeigneten Gesprächspartner, ohne deren Mitwirkung der Reformplan nicht durchzuführen war. Die Absicht, zwischen Sozialdemokraten und Konservativen unter Hinzuziehung der Liberalen und der Schwedenpartei (zumindest des Kreises um Prof. *Meinander*) eine Front zu bilden, die Agrarier also zusammen mit den Kommunisten in die Opposition zurückzudrängen, bestand auf sozialdemokratischer Seite schon Anfang 1957. Ein detailliertes Aktionsprogramm wurde jedoch nicht ausgehandelt, sondern lediglich im Rahmen privater Gespräche grundsätzliche Übereinstimmung erzielt. Im Sommer 1958 besaß noch keiner der potentiellen Koalitionspartner konkrete Vorstellungen von der optimalen Wirtschaftsstruktur Finnlands und den für ihre Verwirklichung geeigneten Maßnahmen.

Die Opposition der Linkssozialisten

Innerhalb der Sozialdemokratischen Partei stießen die Pläne der Reformisten seitens der Linkssozialisten auf Ablehnung. Diese waren gegen einen Ausbau der zwischen den Kontrahenten des Arbeitsmarktes bestehenden Beziehungen zu einer Art Sozialpartnerschaft. Sie wollten der Arbeitnehmerschaft zur Finanzie-

rung des volkswirtschaftlichen Wachstums keine Opfer zumuten. Die ideologischen Gegensätze dienten freilich auch als Tarnung für persönliche Rivalitäten. Aus der älteren Generation standen sich der gemäßigte Karl August *Fagerholm* und die Linkssozialisten Eero *Antikainen* und Emil *Skog*, bis Ostern 1957 der Parteivorsitzende, gegenüber. Während des Generalstreiks vom Frühjahr 1956 hatte Ministerpräsident Fagerholm Antikainen und Skog als Gegner in den eigenen Reihen gehabt. Aus der jüngeren, nach dem Krieg ins politische Leben getretenen Generation rivalisierten Väinö *Leskinen* als Vorkämpfer des Reformismus und der sich klassenkämpferisch gebende Aare *Simonen* miteinander.

Der beim Generalstreik ausgebrochene Konflikt veranlaßte *Leskinen*, damals Generalsekretär der Partei, den Einfluß der Linkssozialisten auf den Apparat zu beseitigen. Dieses Ziel erreichte er auf dem außerordentlichen Kongreß, der zu Ostern 1957 Dr. Väinö *Tanner*, den „grand old man" des finnischen Sozialismus, als Nachfolger *Skogs* zum Parteivorsitzenden wählte. *Tanner* hatte an der Vorbereitung des reformistischen Plans maßgeblich mitgewirkt. Er war zu Beginn des Jahrhunderts der Pionier der genossenschaftlichen Bewegung gewesen und hatte nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Aufstandes von 1918 die Sozialdemokratie wieder aufgebaut. Er hatte später ihre Eignung unter Beweis gestellt, als staatserhaltende Kraft die Regierungsverantwortung mitzutragen. Vor Ausbruch des Winterkrieges hatte er an den Verhandlungen mit der Sowjetunion teilgenommen. Bis der Waffenstillstand von 1944 eingeleitet wurde, hatte er dann allen Kriegskabinetten angehört. Die Sowjetregierung hielt ihn deshalb für einen unversöhnlichen Gegner sowohl der kommunistischen Ideologie als auch des Sowjetstaates. Leider läßt sich nicht ermitteln, ob sie ihn in den fünfziger Jahren nur noch aus Ressentiment ablehnte oder in ihm den Staatsmann erblickte, der den Beistandspakt auszuhöhlen vermöchte. Sie beschuldigte ihn trotz seiner gegenteiligen Zusicherungen, den Anschluß Finnlands an die NATO zu betreiben. Dahinter verbarg sich vermutlich die Absicht, rechtzeitig das Streben nach einer selbständigeren, wenn auch am Prinzip gutnachbarlicher Beziehungen zur Sowjetunion festhaltenden finnischen Außenpolitik zu unterbinden.

Die Linkssozialisten bildeten im Verlauf des Sommers 1957 eine unabhängige Reichstagsfraktion und entsandten fünf Minister in das Kabinett des Agrariers *Sukselainen*, dessen Stellvertreter Anfang September 1957 *Simonen* wurde. Die Gewerkschaftsführung und die den Linkssozialisten nahestehenden Gewerkschaften stellten sich hinter Simonen. Damit wurde in den Gewerkschaften und der Partei ein Spaltungsprozeß eingeleitet, der die Linkssozialisten auf die Zusammenarbeit mit den Agrariern zurückwarf und die Wege für eine Aktionsgemeinschaft mit den Kommunisten ebnete.

Die Opposition der Agrarier

Auch innerhalb der Agrarpartei waren Bestrebungen vorhanden, um die volkswirtschaftlichen Imperative über die von der Partei vertretenen sozialpolitischen Belange zu stellen. Sie vermochten sich jedoch nicht durchzusetzen. Die Parteileitung glaubte, den sozialpolitischen Wettbewerb mit den Kommunisten fortsetzen zu müssen. Für ihre Ablehnung des sozialdemokratischen Reformplans gab aber die Überlegung den Ausschlag, daß bei der geplanten Industrialisierung die nur in beschränktem Umfang verfügbaren Investitionsmittel bevorzugt den

Metall- und Verbrauchsgüterindustrien zugesprochen würden, während die Holz- und Papierindustrien zum Nachteil der waldbesitzenden Landwirte ihre Kapazitäten nur in verhältnismäßig geringem Umfang erweitern würden. Außerdem würde die Partei durch die Agrarreform eine entscheidende Einbuße an politischer Macht erleiden, während die Sozialdemokraten Zuwachs erhielten. Darum wurden dem Reformplan Untersuchungen entgegengesetzt, die den Nachweis erbringen sollten, daß das Beschäftigungsproblem am besten gelöst und die optimale Wirtschaftsstruktur erreicht würde, wenn die Investitionsmittel hauptsächlich der Landwirtschaft und den holzverarbeitenden Industrien zugute kämen. Die Agrarpartei, die den skandinavischen oder westeuropäischen Ländern weniger zuneigt als die reformistischen Sozialdemokraten oder der bürgerliche Block, sah außerdem mit einigem Unbehagen den außenpolitischen Auswirkungen einer engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit diesen Ländern entgegen.

DIE LAGE NACH DEN REICHSTAGSWAHLEN

Die Wahlergebnisse

Bei den Reichstagswahlen vom 6./7. Juli 1958 vermochte der bürgerliche Block wiederum nur ein Viertel der Mandate zu erringen. Bedeutsam war aber der Zuwachs, den die Konservativen auf Kosten der Liberalen erzielten. Diese hatten sich offensichtlich durch ihre Teilnahme an der „grün-roten Koalition" diskreditiert. Die Sozialdemokraten — Reformisten und Linkssozialisten — behaupteten insgesamt mit 53 Abgeordneten gegenüber 54 im Jahre 1948 ihre Position. Die Linkssozialisten, die mit der organisatorischen und finanziellen Unterstützung der Gewerkschaftsführung den Wahlkampf unabhängig von den Reformisten geführt und eigene Kandidaten aufgestellt hatten, errangen nur 3 Mandate, die Wähler hatten sich also für die Richtung *Tanner-Leskinen-Fagerholm* entschieden.

Die eigentlichen Sieger der Wahlen waren jedoch die Kommunisten. Einschließlich der wenigen abtrünnigen Sozialdemokraten, die mit ihnen seit Kriegsende die Volksdemokratische Union bildeten, konnten sie gegenüber 38 Mandaten im Jahre 1948 diesmal 50 Mandate gewinnen. Dank der bei den Sozialdemokraten eingetretenen Spaltung stellten die Kommunisten nun die stärkste Reichstagsfraktion. Die Agrarier erlitten eine schwere Niederlage. Zwischen 1948 und 1958 war die Zahl ihrer Abgeordneten von 56 auf 47 zurückgegangen.

Die langsame Verschiebung, die sich während dieses Jahrzehnts zugunsten der Kommunisten vollzog, hatte die Agrarier wesentlich stärker betroffen als die Sozialdemokraten. Weder auf sozialpolitischem Gebiet noch durch das Ausspielen ihres Vertrauensverhältnisses zur Sowjetregierung hatte die Partei *Kekkonens* die Kommunisten zu übertrumpfen vermocht.

Die Bildung der Regierung Fagerholm

Die Wahlergebnisse bestätigten, daß die öffentliche Meinung eine entschiedene Abkehr von der „grün-roten Koalition" erwartete. Dennoch war für die Bildung einer von den Konservativen bis zu den reformistischen Sozialdemokraten reichenden Regierung die parlamentarische Basis zu schmal. Insofern war die Konzeption *Leskinens* gescheitert. Die Einbeziehung der Agrarier in die Regierungskoalition ließ sich nicht umgehen. Obgleich unter den Agrariern die Position des rechten

Flügels durch den Ausgang der Wahlen eine Stärkung erfahren hatte, blieb aber die Parteileitung einer derartigen Koalition abgeneigt. Seit dem Sommer 1957 hatte ihre Taktik im Reichstag gezeigt, daß sie sich weder in die Opposition zurückdrängen lassen noch mit einem nur geringeren Einfluß auf die Gestaltung der Politik abfinden wollte. Sie hatte eine von ihr und dem Staatspräsidenten abhängige Minderheitsregierung selbst um den Preis vorgezogen, daß die Kommunisten dieser Regierung eine Rückendeckung gewähren mußten.

Unmittelbar nach Bekanntwerden der Wahlergebnisse kündigten die Agrarpolitiker an, daß die Bildung der neuen Regierung ungewöhnlichen Schwierigkeiten begegnen und nicht vor Ende August glücken werde. Zugleich begannen sie, sich über die Gefahren zu verbreiten, die sich für Finnland aus einer Beteiligung der Kommunisten an der Regierung ergeben würden. Sie verstanden es, in der öffentlichen Meinung des In- und Auslandes Beunruhigung wegen des weiteren Schicksals Finnlands hervorzurufen.

Die Agrarier, die das „Zünglein an der Waage" waren, suchten Zeit zu gewinnen. Ihr Nahziel war, den bürgerlichen Parteien und den reformistischen Sozialdemokraten einen hohen Preis für ihre Teilnahme an der Koalition abzuverlangen. Der Sommerurlaub des Staatspräsidenten, die demonstrative Sorgfalt, mit welcher er jeder Reichstagsfraktion die ihr nach dem Gesetz zustehende Chance bot, eine Koalition nach eigenem Ermessen zu bilden, obgleich sich keine, solange die Agrarier sich zurückhielten, einen Erfolg erhoffen durfte, schufen eine spannungsvolle Situation. So konnten die Agrarier Ende August ihre Bedingungen nennen. Die beim Generalstreik von 1956 erreichte achtzigprozentige Bindung des Agrareinkommens an die Industrielöhne sollte einem Gesetzentwurf zufolge auf 100 vH gebracht, die Einfuhrzölle auf feste Brennstoffe zur Steigerung der Umsätze der waldbesitzenden Landwirte erhöht werden. Beide Bedingungen wurden angenommen und vom Reichstag bald gebilligt.

Das Fernziel der Agrarier war, die von dem bürgerlichen Block und den Reformisten gebildete Front zu schwächen, höchstwahrscheinlich sogar den Sturz der noch nicht bestehenden Regierung schon einzuleiten. Während die Koalitionsverhandlungen sich in die Länge zogen, verringerte sich allmählich die Zahl der Reformisten aus undurchsichtigen Gründen auf 40 und stieg die der Linkssozialisten auf 13. Damit war für ein Bündnis der Agrarier mit den Linkssozialisten und für eine Aktionsgemeinschaft beider Fraktionen mit den Kommunisten der Grundstein gelegt. Schon Anfang August hatte *Fagerholm* die Agrarier „geheimer Abmachungen mit den Kommunisten und Simonen" beschuldigt. Wenn Fagerholms Beschuldigung zutrifft, ist in der durch diese Aktionsgemeinschaft bedingten Konstellation der Kräfte die Situation zu sehen, die der Sowjetregierung eine Handhabe für ihr Vorgehen bot und es vielleicht sogar provozierte.

Die Regierung *Fagerholm*, die in den letzten Augusttagen gebildet wurde, setzte sich zusammen aus 5 reformistischen Sozialdemokraten, 5 Agrariern, einem Liberalen, einem Vertreter der Schwedenpartei und 3 Konservativen. Sie verfügte im Reichstag über eine Zweidrittelmehrheit. Die Exponenten des bürgerlichen Blocks und die reformistischen Sozialdemokraten hatten zusammen 10 von den 15 Ministerämtern inne. Der Agrarier Johannes *Virolainen* hatte das Außenministerium erhalten; er war gleichzeitig stellvertretender Ministerpräsident. Aus außen-

politischen Gründen, aber auch aus Rücksichtnahme auf die Agrarier war *Tanner* nicht in die Regierung aufgenommen worden und hatte *Leskinen* sich mit dem zweitrangigen Posten eines Sozialministers begnügen müssen. Die gemäßigten Gewerkschaften waren in der Regierung durch Olavi *Lindblom* vertreten, der zweiter Parteivorsitzender unter Tanner war und seit der Spaltung der Gewerkschaften die Führung der im Entstehen begriffenen Gewerkschaftsunion übernommen hatte. In der Opposition waren die Volksdemokraten und die Linkssozialisten mit den maßgeblichen Persönlichkeiten des Zentralverbandes der Gewerkschaften verblieben.

Schon bei Beginn ihrer Amtszeit, am deutlichsten aber mit dem Haushaltsvoranschlag, der in den ersten Oktobertagen dem Reichstag zugeleitet wurde, begann die Regierung *Fagerholm*, eine Lösung des Problems des volkswirtschaftlichen Wachstums aus nationaler Sicht einzuleiten. Ueberraschend schlossen sich dabei die der Agrarpartei angehörenden Minister der Kabinettsmehrheit an.

Die sowjetische Reaktion

Nach den Reichstagswahlen hatte Staatspräsident *Kekkonen* als ersten einen Volksdemokraten mit Koalitionsverhandlungen beauftragt. Bei der Bildung der Regierung *Fagerholm* unternahmen die Kommunisten mit der Unterstützung der Linkssozialisten und des Zentralverbandes der Gewerkschaften eine heftige Kampagne, in deren Mittelpunkt die Behauptung stand, Finnland wäre auf eine mit dem Beistandspunkt nicht zu vereinbarende auswärtige Politik eingeschwenkt.

Die Sowjetregierung hätte wie schon manchmal die Anschuldigungen der finnischen Kommunisten überhören können. Die sowjetische Presse hatte allerdings schon nach Ostern 1957 in scharfer Form gegen die Rückkehr *Tanners* in die aktive Politik Einspruch erhoben. Anfang August 1958 hatten während der Koalitionsverhandlungen Einheiten der sowjetischen Flotte Helsinki besucht. Die Ansprachen sowjetischer Persönlichkeiten hatten Finnland eindringlich an die vertraglich verankerte Freundschaft gemahnt. Nach der Bildung der Regierung *Fagerholm* rief Moskau Botschafter *Lebedew* sofort zurück. Dieser verabschiedete sich nur vom Staatspräsidenten. Das Botschaftspersonal wurde um die Hälfte reduziert. Später unterstellte die Sowjetregierung den Moskauer Korrespondenten der konservativen Zeitung „Uusi Suomi" den auf die westlichen Journalisten angewandten Zensurbestimmungen. Sie übte Kritik an der ihrer Ansicht nach wachsenden Zahl antikommunistischer Veröffentlichungen in finnischer Sprache. Ein Protest des sowjetischen Informationsbüros in Helsinki veranlaßte die staatliche finnische Filmzensur, den westdeutschen Film „Der Arzt von Stalingrad" zu verbieten, obgleich der gleichnamige Roman 1957 unbeanstandet in der liberalen Zeitung *Ilta Sanomat* erschienen war. Die finnische Regierung hielt es für nötig, unmittelbar vor der Auslieferung an den Buchhandel die gesamte Auflage der Memoiren versiegeln zu lassen, in denen der ehemalige kommunistische Innenminister Yrjö *Leino* schilderte, wie seine derzeitigen Parteigenossen Anfang 1948 mit der Unterstützung Moskaus den Putsch vorbereitet hatten.

Der Friedensvertrag hatte nicht die antikommunistische, sondern nur die antisowjetische Propaganda verboten. Die Grenze zwischen beiden Bereichen verwischte sich erst, als die Sowjetunion sich hinter die finnischen Kommunisten stellte. Dennoch darf man bezweifeln, daß die geschilderten sowjetischen Be-

anstandungen eine eindeutige Einmischung in die inneren Angelegenheiten Finnlands bedeutet hätten. Der finnischen Regierung bzw. dem Staatspräsidenten war die Wahl des zweckmäßigsten Verhaltens frei geblieben.

DIE REGIERUNGSKRISE VOM HERBST 1958

Außenpolitische Konzessionen Fagerholms

Regierung und Koalition hatten sich feierlich zu dem finnisch-sowjetischen Beistandspakt bekannt. *Fagerholm* hatte gleichzeitig unterstrichen, daß die Sowjetunion ihrerseits die Selbständigkeit und Souveränität Finnlands bestätigt habe. Noch zum 13. Jahrestag der Gründung der Vereinten Nationen erinnerte er nachdrücklich daran, daß die finnische Außenpolitik von der jeweiligen innenpolitischen Konstellation unberührt bleibe.

Wie *Virolainen* Anfang Oktober vor dem Reichstag bekanntgab, hatte sich die Regierung nach ihrem Zustandekommen auch auf diplomatischem Wege verwendet, um etwaige sowjetische Mißverständnisse zu zerstreuen. Um ihre Verständigungsbereitschaft zu beweisen, hatte sie sogar in einer Note an die Sowjetregierung deren Bemühungen um den Frieden in Europa gewürdigt und sich für die Errichtung einer kernwaffenfreien Zone in der Mitte des Kontinents ausgesprochen. Die in dieser Note enthaltene Anerkennung der sowjetischen Europapolitik ging beträchtlich über das hinaus, was Helsinki seit Jahren eingeräumt hatte.

Die Absage an den Westen

Schon bei der außenpolitischen Reichstagsdebatte von Anfang Oktober vertrat *Virolainen* allerdings eine Auffassung, die den Vorstellungen der reformistischen Sozialdemokraten und ihrer Koalitionspartner aus dem bürgerlichen Lager kaum entsprach. Es ist nicht ersichtlich, daß zu diesem Zeitpunkt ein massiver sowjetischer Druck Finnland zu einer solchen Schwenkung gezwungen hätte. Offenbar nahmen die Agrarier im Einvernehmen mit dem Staatspräsidenten die Gelegenheit wahr, um sich von der beabsichtigten wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit dem Westen zu distanzieren.

Virolainen rückte von der Freihandelszone ab: Nach seinen Worten ist sie auf Regierungsebene noch nicht einmal erörtert worden. Den geplanten Beitritt Finnlands zur OEEC überging er mit Stillschweigen. Anscheinend stellte die OEEC zu diesem Zeitpunkt die seit zwei Jahren fortgesetzten Beratungen über die Aufnahme Finnlands ein. Als Mitte November in Oslo der Nordische Rat tagte, genügte ein Artikel der *Prawda*, in dem die Nordische Zollunion als ein Mittel angeprangert wurde, die nordischen Staaten der NATO anzuschließen, um die finnische Delegation zu bewegen, sich auf ein Plädoyer für die Ausweitung des skandinavischen Osthandels zu beschränken. Auf ihre Haltung nicht weniger als auf die von Norwegen ausgehenden Widerstände war es wohl zurückzuführen, daß die schon in fast allen Einzelheiten vorbereitete wirtschaftliche Zusammenarbeit der nordischen Staaten einfror. Nichtamtlichen Berichten zufolge verwendete sich die finnische Delegation in Oslo für die Wiederaufnahme der vor dem ungarischen Aufstand ausgesprochenen Einladung der skandinavischen Staaten an Chruschtschow. Am 6. Dezember, dem finnischen Nationalfeiertag, schließlich erinnerte der Helsinkier Rundfunk in einem militärpolitischen Kommentar daran, daß die

„Sicherheitsgrenze der Sowjetunion die Westgrenze Finnlands" sei. Der Kommentar wies auf die Möglichkeit hin, daß sowjetische Streitkräfte in Finnland stationiert würden, wenn das Verhältnis der Kräfte im Norden eine Veränderung erfahren und insbesondere die skandinavischen NATO-Staaten mit Atomwaffen ausgerüstet würden. Derartige Erklärungen zeigten, daß die finnische Außenpolitik praktisch auf den Stand zurückgeführt worden war, den *Kekkonen* selbst vor Beginn der sowjetischen Koexistenzpolitik, zuletzt Anfang 1952, als Ergebnis des Beistandspaktes dargelegt hatte.

Der handelspolitische Konflikt

Die Sowjetregierung beschränkte sich freilich nicht auf die bereits geschilderten Retorsionsmaßnahmen. Sie übte auch einen handelspolitischen Druck aus. Sie stützte sich dabei auf die Tatsache, daß der finnisch-sowjetische Warenverkehr 1957 ausgeglichen gewesen, während 1958 schon während der ersten neun Monate ein finnischer Aktivsaldo von rund 6 Milliarden Fmk entstanden war. Für die ersten neun Monate des Jahres 1958 war der finnische Export in die Sowjetunion, verglichen mit der entsprechenden Zeitspanne des Vorjahres, von 27 auf 33,6 Milliarden Fmk angewachsen, der finnische Import aus der Sowjetunion aber mit 27,6 gegen 27,1 Milliarden Fmk praktisch auf dem gleichen Stand geblieben. Die Sowjetregierung erblickte darin eine Folge der Liberalisierungsmaßnahmen, die Finnland am 1. Oktober 1957 zugunsten seiner wichtigsten westlichen Handelspartner ergriffen hatte.

Dem Volumen nach hatte aber eine in den Werten nicht zum Ausdruck kommende Verringerung der Bezüge aus Ost und West stattgefunden. Die Liberalisierung war außerdem nicht die einzige Ursache der relativ stärkeren Verringerung der Einfuhr aus der Sowjetunion gewesen. Es trifft zu, daß beispielsweise der sowjetische Export von Kraftfahrzeugen zugunsten des Westens zurückgegangen war. Bei verschiedenen Posten jedoch, u. a. Chemikalien, war die Sowjetunion selbst in Verzug geraten. Ferner hatte die in Finnland anhaltende Depression eine Einschränkung des Bedarfs an einzelnen Erzeugnissen bewirkt. Die finnischen Walzwerke hatten 1957 ihre Kapazität nur zu 56 vH ausgenutzt.

Die sowjetischen Vorwürfe beruhten auf der rechtlich unbegründeten Unterstellung, daß Finnland verpflichtet wäre, den Umfang des finnisch-sowjetischen Warenverkehrs unter allen Umständen aufrechtzuerhalten. Moskau zeigte sich offensichtlich gegen eine Entwicklung empfindlich, die zu einer Konkurrenz westlicher und östlicher Erzeugnisse auf dem finnischen Markt hätte führen können. Zugleich mochte es auch befürchten, daß eine geringere wirtschaftliche Abhängigkeit Finnlands dessen außenpolitische Selbständigkeit erhöhen würde.

Die finnische Regierung hatte aber unverzüglich dem sowjetischen Standpunkt Rechnung getragen und sich vorsorglich bemüht, ihren Aktivsaldo abzubauen: Kurz nach ihrer Bildung hatte sie bereits den Beschluß gefaßt, Vorratskäufe in der Sowjetunion für 5 Milliarden Fmk zu tätigen. Sie hatte ferner die Absicht bekundet, durch geeignete Bestimmungen einen ausgeglichenen Handelsverkehr sicherzustellen. Dazu wollte sie die bislang gemachten Erfahrungen in das Abkommen aufnehmen lassen, das die einzelnen Positionen des Warenaustauschs für 1959 im Rahmen des geltenden Handelsvertrags festzulegen hatte, und bei

der Ausarbeitung des nächsten Rahmenvertrags für die Jahre 1961—1965 entsprechende Vorschläge unterbreiten.

Finnische Exportüberschüsse sind übrigens im Verkehr mit der Sowjetunion die Regel. Moskau war vor der Krise immer wieder bereit gewesen, sie durch entsprechende Abmachungen mit Drittländern aus dem Rubelblock und sogar durch Zahlungen abzutragen. Es hatte allerdings die finnischen Vorschläge abgelehnt, ein Verrechnungssystem einzuführen, das einer beschränkten Konvertierbarkeit des Rubels gleichgekommen wäre.

Im Verkehr mit dem gesamten Ostblock einschließlich der Sowjetunion hingegen schließt Finnland mit einem Passivsaldo ab. Doch waren in den ersten acht Monaten des Jahres 1958 die gesamten Bezüge Finnlands aus dem Ostblock, verglichen mit der entsprechenden Zeitspanne des Vorjahres, von 33 auf 24,5 vH vom Gesamtwert des finnischen Imports zurückgegangen, während die finnische Ausfuhr in den Ostblock um 21 vH gestiegen war und ein bescheidenes Aktivum von 5,3 Milliarden Fmk eingebracht hatte. Die Reserven Finnlands an Ostwährungen, die vor der Abwertung einen Passivsaldo von 3,4 Milliarden Fmk aufgewiesen hatten, waren Ende Dezember 1957 auf 2 und Ende September 1958 auf 13,7 Milliarden Fmk angestiegen. Von dieser Entwicklung waren außer der Sowjetunion hauptsächlich Polen und die Tschechoslowakei betroffen. Diese beiden Staaten hatten aber zuvor die Annahme von Rubeln beim Zahlungsausgleich abgelehnt und von Finnland grundsätzlich Westwährungen gefordert. Sie und andere Ostblockstaaten waren außerdem im Finnlandhandel von der Praxis der Dreieckgeschäfte mit Moskau abgerückt. Dadurch war der Abbau der Exportüberschüsse erschwert worden, die Finnland mit der Sowjetunion erzielte.

Die finnischen Bezüge aus dem OEEC-Raum hatten sich während der ersten acht Monate des Jahres 1958 auf 62 vH vom gesamten finnischen Einfuhrwert erhöht gegenüber 50,5 vH in der gleichen Zeitspanne des Vorjahres.

Die vermutlichen Gründe des sowjetischen Vorgehens

Die von sowjetischer Seite vorgebrachten handelspolitischen Argumente scheinen demnach nur Vorwände für ein im wesentlichen durch rein politische Erwägungen bestimmtes Vorgehen gewesen zu sein, zumal die Maßnahmen der Regierung *Fagerholm* und die von *Virolainen* vollzogene Distanzierung von den westlichen Freihandelszonenplänen die Gewähr boten, daß Finnland den Handelsverkehr mit der Sowjetunion nicht drosseln würde. Uebrig bleibt, daß Moskau die Bevorzugung westlicher Fertigfabrikate als dem sowjetischen Prestige abträglich empfunden und den Finnen dafür uneingestandene politische Motive unterschoben haben mag. Diese Ueberlegung deutet in die gleiche Richtung wie die Verärgerung sowjetischer Stellen über die Rückkehr *Tanners* in die aktive Politik, über die offizielle Beteiligung der Konservativen an der Regierung und wohl auch über gewisse Äußerungen *Leskinens*.

Die seit Anfang 1959 zu verzeichnende Entwicklung zeigt, daß die Sowjetregierung nach wie vor an der Koexistenztheorie festhält. Eine Erklärung ihres Vorgehens gegen Finnland dürfte sich deshalb kaum mit so vordergründigen Begebenheiten begnügen.

Seit dem mißlungenen Putschversuch von 1948 hatte die Sowjetunion die Hoffnung gehegt, daß Finnland ohne fremde Einmischung, sozusagen nur der eigenen Schwerkraft folgend, dem Kommunismus anheimfallen würde. Wenn man die Zunahme der für die Kommunisten abgegebenen Stimmen berücksichtigt und sich vergegenwärtigt, daß der Kurs der finnischen KP seit 1948 auf eine langsame, friedliche Durchdringung Finnlands ausgerichtet ist, scheint die sowjetische Hoffnung nicht abwegig. Der Reformplan der Sozialdemokraten und der Konservativen aber hätte die kommunistischen Aussichten durchkreuzt. Es läßt sich die Auffassung vertreten, daß seine Verwirklichung den reformistischen Sozialismus und die Festigung einer mit der schwedischen vergleichbaren Gesellschaftsordnung gefördert hätte, während die Agrarier zwar kurzfristig mit den Kommunisten im Wettbewerb stehen, auf längere Sicht jedoch sozial- und wirtschaftspolitischen Zuständen Vorschub leisten, die eine Desintegration der vorhandenen Gesellschaftsordnung zugunsten des Kommunismus bewirken. Außerdem sind die Agrarier für die Sowjetregierung offensichtlich die Garanten des Beistandspaktes. Die Linkssozialisten wiederum haben, wie die Reichtagswahlen es nachwiesen, keine nennenswerte Stütze in der öffentlichen Meinung und sind deshalb nicht in der Lage, eine eigene politische Konzeption zu entwickeln. Die Sowjetunion hatte aus allen diesen Erwägungen heraus ein eigenes Interesse, die Agrarier zu begünstigen, sofern sie den Kommunisten noch nicht zur Machtergreifung im Rahmen der bestehenden Institutionen verhelfen konnte.

Die sowjetische Haltung hat sich aber auch auf die Unterstellung gegründet, daß die von Finnland übernommene Verpflichtung, außerhalb der Gegensätze der Großmächte zu verbleiben, sich nicht mit der beabsichtigten Ausweitung und Vertiefung seiner wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den außerhalb des Ostblocks befindlichen Ländern in Einklang bringen ließe. Damit hat die Sowjetunion zwischen Handels- und Außenpolitik ein sehr bedeutsames Junktim vollzogen. Sie hat mit Finnland einen Präzedenzfall geschaffen, dessen Bedeutung ersichtlich wird, wenn man bedenkt, daß der von ihr propagierte Entwurf für einen deutschen Friedensvertrag handelspolitische Klauseln enthält, die auf eine Sprengung der EWG und des im Rahmen der OEEC zu schaffenden Gebildes abzielen. Nicht weniger wichtig ist in diesem Zusammenhang die Gleichstellung von antikommunistischer und antisowjetischer Propaganda, die in der von sowjetischer Seite vorgebrachten Forderung nach „Gesinnungsneutralität", einem Begriff, der wegen seiner völkerrechtlichen und politischen Implikationen gründlich untersucht werden sollte, Ausdruck gefunden hat.

Die Vermutung liegt nahe, daß das rigorose Vorgehen der Sowjetregierung gegen Finnland mit ihren weltpolitischen Initiativen des letzten Vierteljahres von 1958 zusammenhängt. Die Sowjetunion hat eine Gleichschaltung Finnlands angestrebt. Sie hat gleichzeitig deutlich gemacht, daß sie — im Widerspruch zu den Vorstellungen und Hoffnungen finnischer Politiker — Finnland zu ihrem Herrschaftsbereich rechnet. Die Sowjetunion zeigt sich bereit, der Ueberlieferung des Großfürstentums gemäß Finnland die innere Autonomie zu gewähren, solange sie sich davon, etwa den skandinavischen Staaten gegenüber, Vorteile verspricht. Eine selbständige finnische Außenpolitik aber läßt sie ebensowenig zu wie eine ungarische oder polnische.

Der Sturz der Regierung Fagerholm

Die Sowjetregierung ließ den für den Beginn der Handelsvertragsverhandlungen vorgesehenen 27. Oktober 1958 verstreichen. Sie kündigte am 6. November der finnischen Regierung ihre Absicht an, die Bezüge aus Finnland einzuschränken, wenn Finnland (das die Vorratskäufe bereits bekanntgegeben hatte) seine Einfuhr aus der Sowjetunion nicht erhöhe. Gegen den 20. November schließlich verschob die Sowjetregierung auf unbestimmte Zeit die für 1958 noch ausstehenden Lieferungen der Metallindustriekonzerne Wärtsilä und Valmet sowie der zu den führenden Firmen der holzverarbeitenden Industrie gehörenden Aktiengesellschaft Rauma-Repola. Die von diesen Maßnahmen betroffenen Lieferungen stellten etwa 4 vH vom Gesamtwert des finnischen Exports im Jahre 1958 dar.

Es fällt auf, daß der Aufschub der Handelsvertragsverhandlungen schon kurz nach dem 27. Oktober von den Agrariern bekanntgegeben wurde. Sie nahmen ihn zum Anlaß, um sich fortan im Reichstag und in der Presse die Behauptung der Opposition zu eigen zu machen, die Regierung *Fagerholm* würde eine für die finnisch-sowjetischen Beziehungen und somit für Finnland überhaupt untragbare Belastung darstellen. Diese Auffassung wurde insbesondere in der Zeitung der Agrarpartei, *Maakansa*, von Ahti *Karjalainen* vertreten, einem der Direktoren der Finnischen Reichsbank und der nächsten Mitarbeiter *Kekkonens*. Es wurde allgemein angenommen, daß *Karjalainen* der Oeffentlichkeit eine Warnung des Staatspräsidenten übermittelt hatte. Gegen den 20. November schließlich, zu dem Zeitpunkt also, da die Sowjetunion die ausstehenden Lieferungen aufschob, verbreitete die Pressestelle des finnischen Außenministeriums die vertrauliche Information, daß die Sowjetregierung eine Umbildung der finnischen Regierung gefordert hätte: Die Konservativen und die reformistischen Sozialdemokraten dürften im Kabinett nicht mehr zusammen die Mehrheit besitzen.

Virolainen schied als erster aus. Die anderen Exponenten der Agrarpartei zogen sich in den ersten Dezembertagen zurück und erzwangen dadurch den Rücktritt *Fagerholms*. *Kekkonen* wandte sich am 10. Dezember in einer Rundfunkrede an die Bevölkerung, um die „Wiederherstellung“ der Beziehungen zur Sowjetunion zu fordern. Er bewirkte damit eine Dramatisierung der Regierungskrise. Er beauftragte zunächst den Agrarier *Kleemola* mit der Bildung einer Regierung, in der die Kommunisten nicht vertreten, die Mehrheitsverhältnisse aber den sowjetischen Wünschen angepaßt sein sollten. Da im Reichstag keine Einigung darüber zu erzielen war, regte *Kekkonen* die Bildung einer Präsidialregierung an, die zwar im Einverständnis mit den nichtkommunistischen Parteien, jedoch unabhängig von der Reichstagsmehrheit arbeiten sollte. Diese Lösung wurde von den meisten bürgerlichen Parteien und den reformistischen Sozialdemokraten als mit der Verfassung unvereinbar verworfen. *Kekkonen* beschloß dann, zur Verfassung zurückzukehren und die Kommunisten in die Regierung aufzunehmen. Von den 15 Mitgliedern des Kabinetts sollten 3 Volksdemokraten, 4 Linkssozialisten und von den übrigen 8 die meisten Agrarier sein. Der Versuch scheiterte in letzter Stunde an der Absage des bürgerlichen Blocks. Zum Schluß kam unter der Leitung des Agrariers *Sukselainen* eine auf die Unterstützung der Volksdemokraten angewiesene Minderheitsregierung zustande.

Nach der Bildung der Regierung *Sukselainen* fuhr *Kekkonen* sofort zu einer Aussprache unter vier Augen mit *Chruschtschow* nach Leningrad. Nach Aussage des Präsidenten war die Reise unter strengster Geheimhaltung, also ohne Wissen der Regierung *Fagerholm* und des Reichstags, vorbereitet worden. Der Zeitpunkt, zu dem sie vereinbart wurde, ist nicht bekannt.

DIE KONFLIKTSITUATION AUS WELTPOLITISCHER SICHT

Fagerholm und die Sozialdemokratische Partei haben nach Zustandekommen der Regierung *Sukselainen* daran festgehalten, daß das sowjetische Vorgehen von den Agrariern und ihren Koalitionspartnern der Linken provoziert und zu innenpolitischen Zwecken ausgenutzt worden wäre. Es ist in der Tat nicht nachgewiesen, daß die vom finnischen Außenministerium verbreitete, die Zusammensetzung der künftigen Regierung betreffende Forderung der Sowjetregierung in Wirklichkeit bestanden hat. Es kann sich auch um eine finnische Zweckmeldung gehandelt haben, die sowjetischerseits stillschweigend zugelassen wurde: Dafür spricht die Zusicherung, die *Kekkonen* am 10. Dezember 1958 im Rundfunk gab, die Sowjetregierung hätte sich in die inneren Angelegenheiten Finnlands nicht eingemischt.

Mit handelspolitischen Mitteln hat die Sowjetregierung Finnland daran gehindert, den Beweis für die Möglichkeit echter Koexistenz abzugeben. Wäre aber eine andere Politik als diejenige *Kekkonens* und der Agrarier möglich gewesen? Vielleicht, jedoch unter der Bedingung, daß die Agrarier sich rechtzeitig und loyal dem Reformplan angeschlossen hätten. Ob die sonstigen Ostblockstaaten sich dem sowjetischen Vorgehen angeschlossen hätten, bleibt ohnehin ungewiß. Westliche Ueberbrückungskredite hätten den Ausfall des finnischen Exports in die Sowjetunion oder in den ganzen Ostblock ausgleichen können. Ihre Gewährung jedoch hätte im Verlauf des Winters 1958/59 eine Steigerung der Arbeitslosigkeit nicht verhindert. Sozialpolitische Unruhen wären unvermeidlich gewesen. Die seit der Währungsabwertung erreichte Stabilität wäre noch stärker bedroht gewesen als durch die inflatorische Sozialpolitik der Agrarier und der äußersten Linken. Die finnische Volkswirtschaft hätte vor dem Zwang gestanden, den Industrialisierungsprozeß beschleunigt durchzuführen. Erhöhte Anstrengungen hätten gemacht werden müssen, um in kürzester Frist die Wettbewerbsfähigkeit der finnischen Industrie auf den westlichen Märkten sicherzustellen. Ob die öffentliche Meinung auf die Dauer bereit gewesen wäre, die dazu erforderlichen drastischen Senkungen des Lebensstandards auf sich zu nehmen, darf bezweifelt werden.

Die Gewährung einer westlichen Ueberbrückungshilfe hätte außerdem aus sowjetischer Sicht eine Veränderung des status quo im europäischen Norden bedeutet. Wenn die Sowjetregierung für die Aufrechterhaltung des status quo eingetreten wäre, hätte der Westen vor der Frage gestanden, ob er Finnlands wegen einen bewaffneten Konflikt riskieren sollte. Die finnische Regierung hätte mit anderen Worten ein Abenteuer begonnen, ohne der uneingeschränkten Unterstützung der öffentlichen Meinung im eigenen Lande und einer bis zu den letzten Konsequenzen fortgesetzten westlichen Hilfe gewiß zu sein. Ein solches Abenteuer hätte leicht mit dem Verlust der finnischen Selbständigkeit überhaupt enden können.

Der Verlauf der Genfer Außenministerkonferenz

Teil I: 11.-26. Mai 1959

11. Mai

Die Außenministerkonferenz der Vier Mächte wird nach langwierigen Beratungen über den Status der beiden deutschen Delegationen mit dreistündiger Verspätung im Palais des Nations in Genf eröffnet. In einem inoffiziellen Meinungsaustausch am 10. und 11. Mai hatten sich die vier Delegationen geeinigt, die beiden deutschen Delegationen nur als Berater zuzulassen und nicht, wie es die Sowjetunion ursprünglich gefordert hatte, als gleichberechtigte Teilnehmer.

Die Delegation der Vereinigten Staaten steht unter Leitung von Außenminister Christian A. *Herter,* die Großbritanniens unter Leitung von Außenminister Selwyn *Lloyd,* die Frankreichs unter Leitung von Außenminister Maurice *Couve de Murville* und die der Sowjetunion unter Leitung von Außenminister Andrej A. *Gromyko.* Leiter der Delegation der Bundesrepublik Deutschland ist Außenminister Heinrich *von Brentano,* der im Konferenzsaal durch Botschafter Wilhelm *Grewe* vertreten wird. Leiter der Delegation der DDR ist Außenminister Lothar *Bolz.*

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Dag *Hammarskjöld,* übermittelt in seiner Begrüßungsansprache der Konferenz die besten Wünsche der Organisation der Vereinten Nationen. Er werde nicht zögern, die Dienste der Vereinten Nationen den Konferenzteilnehmern zur Verfügung zu stellen, wenn die Regierungen der Vier Mächte darum bitten sollten. Der Erfolg der Konferenz werde von lebenswichtiger Bedeutung für jedes einzelne Mitglied der Vereinten Nationen sein.

Der britische Außenminister, Selwyn *Lloyd,* dankt als Vorsitzender der ersten Sitzung Hammarskjöld für seine Unterstützung. Die Außenminister seien sich bei diesem Treffen ihrer Verantwortung voll bewußt. Es werde ihnen wahrscheinlich nicht gelingen, alle offenen Fragen in einer Konferenzserie zu lösen. Man müsse sich auf die wichtigsten Punkte konzentrieren in der aufrichtigen Absicht, Fortschritte bei der Annäherung der unterschiedlichen Ansichten zu erzielen.

12. Mai

Der sowjetische Außenminister, Andrej A. *Gromyko,* fordert die gleichberechtigte Teilnahme Polens und der Tschechoslowakei an der Konferenz. Diese Staaten hätten das Recht, an der Lösung der Deutschland betreffenden Fragen mitzuarbeiten, da sie das erste Opfer der Aggression Hitlerdeutschlands gewesen seien und man die „Revanchegelüste gewisser Kreise Westdeutschlands" nicht vergessen dürfe.

Der amerikanische Außenminister, Christian A. *Herter,* erklärt in seiner Erwiderung auf die Rede Gromykos, die Hauptverantwortung für die deutsche Frage falle den vier an der Konferenz beteiligten Mächten zu. Auf sie solle sich der Teilnehmerkreis der Konferenz, zumindest am Anfang, beschränken. Er erkenne an, daß die Tschechoslowakei und Polen ein berechtigtes Interesse an bestimmten Fragen hätten. Dann müßten jedoch auch andere Länder, wie Italien, die Niederlande, Dänemark, Luxemburg und Belgien, hinzugezogen werden. Nach Ansicht der Vereinigten Staaten solle die Konferenz jedoch davon Abstand nehmen, weitere Länder hinzuzuziehen, bevor nicht ein Stadium erreicht sei, das ihre Teilnahme angebracht, nützlich und gerechtfertigt erscheinen lasse. Die Außenminister Frankreichs und Großbritanniens schließen

sich den Ausführungen Herters an. *Gromyko* weist die Argumente der westlichen Delegationschefs zurück und erklärt, er betrachte die Diskussion über diese Frage nicht als abgeschlossen.

13. Mai

Außenminister *Gromyko* wiederholt seine Forderung auf Zulassung von Polen und der Tschechoslowakei. Er gibt seiner Hoffnung Ausdruck, daß es in den nächsten Tagen zu einer Verständigung in dieser Frage kommen werde. Dann geben die Außenminister ihre Grundsatzerklärungen ab.

Außenminister *Herter* erklärt, er betrachte die Außenministerkonferenz des Jahres 1959 als eine Fortsetzung der Außenministerkonferenz des Jahres 1955. Die Regierungschefs der Vier Mächte hätten 1955 ihre Verantwortung in der Frage der Wiedervereinigung Deutschlands öffentlich anerkannt und könnten daher diese heute nicht von sich weisen. (Vgl. die Berichte über den Verlauf der Genfer Gipfel-Konferenz 1955, EA 15/1955, S. 8060—8064, und über den Verlauf der Genfer Außenministerkonferenz 1955, EA 22/1955, S. 8393—8394, sowie EA 23—24/1955, S. 8429—8437). Seiner Ansicht nach habe die Außenministerkonferenz drei voneinander abhängige Ziele. Zunächst müßten die Außenminister versuchen, ein positives Abkommen über ein möglichst weites Gebiet zu erzielen, zweitens sollten sie die Unterschiede zwischen den jeweiligen Standpunkten einengen, drittens hätten sie konstruktive Vorschläge für eine evtl. später im Jahr stattfindende Gipfel-Konferenz auszuarbeiten. Die Vereinigten Staaten seien bereit, an einem Treffen der Regierungschefs teilzunehmen, falls es gelänge, auf der Außenministerkonferenz befriedigende Fortschritte zu erzielen.

Die Grundsatzerklärung von Außenminister *Couve de Murville* wird wegen einer Erkrankung des Ministers von dem französischen Delegationsmitglied Charles *Lucet* verlesen. Darin wird als Ausgangspunkt der Außenministerkonferenz die durch das sowjetische Ultimatum vom 27. November 1958 hervorgerufene Spannung bezeichnet. Nach seiner Ansicht werde in Europa keine wahre Sicherheit und keine wirkliche Stabilität herrschen, ehe nicht das deutsche Problem geregelt sei. Da Resultate nur schwer in kurzer Zeit zu erreichen seien, seien die Westmächte bereit, alle nötigen Zugeständnisse zu machen und alle nötigen Etappen zu durchlaufen. Couve de Murville führt aus, es liege im Interesse aller, Bedingungen für ein gutes Abkommen zu schaffen, das nicht durch Druck, Drohung oder gewalttätige Worte vergiftet sei, sowie jede sich bietende Gelegenheit zu nutzen, ihre gegenseitigen Beziehungen auf ein gesundes Fundament zu stellen. Wenn die Außenministerkonferenz darin Fortschritte erzielen könne, sei der Weg zu einer Gipfel-Konferenz offen.

Außenminister *Lloyd* unterstützt die von *Herter* vorgetragenen Konferenzziele. Der beste Weg, zu einem Friedensvertrag zu gelangen und das Berlin-Problem zu lösen, sei die Wiedervereinigung Deutschlands. Es bestehe kein Zweifel, daß die Westmächte dem Sicherheitsbedürfnis der Sowjetunion voll Rechnung tragen müßten. Die Sowjetunion müsse jedoch in gleicher Weise die Sicherheit des Westens berücksichtigen. Man werde die Gesamtheit des deutschen Problems nicht in einer einzigen Konferenz lösen können, aber wenn man sich nur über einen Teil der Fragen verständige, werde man einen großen Schritt vorwärts getan haben.

Außenminister *Gromyko* bezeichnet die Außenministerkonferenz als den ersten Schritt zur Wiederaufnahme der Zusammenarbeit der Vier Mächte am Verhandlungstisch. Besondere Bedeutung messe die Sowjetunion der Teilnahme von Vertretern der beiden deutschen Staaten bei. Gromyko fordert die Westmächte auf, den Kalten Krieg zu beenden und einen Schlußstrich unter den Zweiten Weltkrieg zu ziehen. Es sei schwer, eine Rechtfertigung für die weitere Verzögerung von Verhandlungen über einen Friedensvertrag mit Deutschland zu finden. Angesichts der in der Bundesrepublik

immer häufiger erklingenden Revanche-Appelle und der Tatsache, daß vor den Augen der Welt das Territorium Westdeutschlands in beschleunigtem Tempo in einen vorgeschobenen Aufmarschraum für einen Kernwaffenkrieg verwandelt werde, trete die Sowjetunion für den unverzüglichen Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland und für die Beseitigung der anomalen und gefährlichen Lage in West-Berlin ein. Gromyko erklärt, unter den gegenwärtigen Bedingungen könne die Wiedervereinigung Deutschlands nur durch Verhandlungen zwischen den Regierungen der beiden deutschen Staaten erreicht werden. Der Abschluß eines Friedensvertrages und eine Lösung der Berlin-Frage könnten aber eine Annäherung zwischen der DDR und der Bundesrepublik erleichtern. Gromyko bezeichnet es als völlig unrealistisch, alle ungelösten internationalen Fragen gleichzeitig zu erörtern; man solle sich jetzt auf den Friedensvertrag mit Deutschland und die Normalisierung der Lage in West-Berlin beschränken. Besondere Bedeutung für die Regelung einer Reihe internationaler Probleme messe die Sowjetunion einer Konferenz der Regierungschefs bei, für die die Außenminister eine Tagesordnung vorzubereiten hätten.

14. Mai

Außenminister *Herter* unterbreitet der Konferenz im Namen der Westmächte die Grundzüge eines Stufenplanes für die deutsche Wiedervereinigung, die europäische Sicherheit und eine deutsche Friedensregelung (vgl. den Wortlaut auf S. D 224 dieser Folge). Der Plan sieht ein paralleles Vorgehen auf den Gebieten der Wiedervereinigung Deutschlands und der europäischen Sicherheit vor. Für Berlin wird eine Zwischenlösung vorgeschlagen, bei der Berlin bis zur Wiedervereinigung Deutschlands in eine von den Vier Mächten garantierte „wiedervereinigte Stadt Gesamt-Berlin" verwandelt würde. In einer erläuternden Rede zum Friedensplan des Westens weist Herter auf die Verpflichtung der Vier Mächte zur gemeinsamen Verantwortung für die Regelung der deutschen Frage und die Wiedervereinigung hin. Die Berlin-Frage könne nur als Teil des deutschen Problems gesehen werden und eine Lösung finden. Herter weist auf die enge Wechselbeziehung zwischen dem Problem der Wiedervereinigung und dem Problem der europäischen Sicherheit hin. Eine europäische Sicherheitsregelung ohne gleichzeitige Lösung des deutschen Problems sei wertlos, weil das deutsche Problem, solange es ungelöst bleibe, weiterhin eine Quelle der Unsicherheit und Gefahr darstellen werde. Da zwischen der Lösung der politischen Hauptprobleme und der Abrüstung ein offensichtlicher Zusammenhang bestehe, regten die Westmächte an, bei den Verhandlungen über die deutsche Wiedervereinigung auch deren Beziehung zur allgemeinen Abrüstung zu berücksichtigen. Eine gründliche Prüfung des Friedensplanes werde zeigen, daß die Westmächte den sowjetischen Bedenken bereits sehr weit entgegengekommen seien. Die Außenminister Großbritanniens und Frankreichs unterstützen in kurzen Stellungnahmen den vorgelegten Friedensplan.

Der Außenminister der DDR, Lothar *Bolz,* stellt in einer Grundsatzerklärung fest, daß zum ersten Male nach Beendigung der Kriegshandlungen in Europa Vertreter der beiden deutschen Staaten Teilnehmer an einer Außenministerkonferenz der Vier Mächte seien. Das deutsche Volk habe ein besonderes Interesse am Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland und an der Bereinigung der anomalen Lage in West-Berlin. Ein Friedensvertrag würde beiden deutschen Staaten gleiche Rechte geben und gleiche Pflichten auferlegen und so zu einer Annäherung der beiden deutschen Staaten führen. Bolz fordert die Delegation der Bundesrepublik zu Beratungen mit der Delegation der DDR auf.

Der Leiter der Beratergruppe der Bundesrepublik Deutschland im Konferenzsaal, Botschafter *Grewe,* begrüßt im Namen der Bundesregierung den von den Westmächten vorgelegten Friedensplan, der in vertrauensvoller Zusammenarbeit mit der Bundes-

regierung entstanden sei. Mit Befriedigung habe die Bundesrepublik davon Kenntnis genommen, daß alle vier Regierungen sich mehrfach von dem Gedanken eines Diktatfriedens distanziert und sich zu dem Grundsatz eines frei verhandelten Friedensvertrages bekannt hätten. Die Bundesregierung betrachte den Friedensplan des Westens als den allein realistischen und erfolgversprechenden Weg zu einem Friedensvertrag, der die Spannung in der Welt vermindern und die Voraussetzungen für einen dauerhaften Frieden in Europa schaffen würde. Eine Normalisierung und Entspannung der Lage in Deutschland und besonders in Berlin sowie der Abschluß eines Friedensvertrages seien nur möglich durch eine frei gewählte deutsche Regierung.

Unter Bezugnahme auf die Rede *Gromykos* vom Vortage und die Erklärung von *Bolz* weist *Herter* darauf hin, daß das Einverständnis der Vereinigten Staaten mit der Anwesenheit von Vertretern der DDR in keiner Weise als eine Anerkennung der DDR gedeutet werden dürfe. *Couve de Murville* und *Lloyd* schließen sich den Ausführungen Herters an.

15. Mai

Außenminister *Gromyko* legt als Gegenvorschlag zum Friedensplan der Westmächte den sowjetischen Entwurf eines Friedensvertrages mit Deutschland vom 10. Januar 1959 vor (vgl. den Wortlaut in EA 2—3/1959, S. D 21). Gromyko weist auf die gefährlichen Folgen hin, die eine weitere Verzögerung der Friedensregelung mit Deutschland haben müsse. Die Sowjetunion sei sich darüber im klaren, daß sie und die Westmächte unterschiedliche Vorstellungen über die zukünftige Entwicklung Deutschlands hätten. Der Wunsch nach Sicherung des Friedens sei jedoch beiden gemeinsam. Das Hauptargument, das gegen den sofortigen Abschluß eines Friedensvertrages vorgebracht werde, nämlich, daß es gegenwärtig keine Regierung gebe, die einen Friedensvertrag im Namen ganz Deutschlands unterzeichnen und die Einhaltung der daraus folgenden Verpflichtungen gewährleisten könne, sei weder richtig noch überzeugend, da auf dem Territorium Deutschlands seit langem zwei selbständige, souveräne Staaten existierten. Auf den Zeitpunkt zu warten, bis eine gesamtdeutsche Regierung geschaffen sei, bedeute, den Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland auf unbestimmte Zeit zu vertagen. Die Wiedervereinigung Deutschlands sei eine Frage, die in der Hauptsache die Deutschen selbst angehe, während die Frage eines Friedensvertrages die Interessen vieler Völker berühre und ihre Lösung einen wichtigen Schritt zur Festigung der europäischen Sicherheit darstelle. Die Sowjetunion erkläre sich bereit, ihre Truppen nicht nur aus Deutschland, sondern auch aus Polen und Ungarn abzuziehen, wenn die der NATO angehörenden Staaten ihre auf fremden Territorien gelegenen Militärstützpunkte liquidierten. Sie erkenne auch das Recht Deutschlands an, eigene nationale Streitkräfte zu besitzen. Den von den Westmächten vorgelegten Friedensplan bezeichnet Gromyko als die Zusammenfassung komplizierter Fragen zu einem Knäuel, das ihre Lösung zu einer unmöglichen Aufgabe mache.

Außenminister *Lloyd* weist in einer Erläuterung zum westlichen Friedensplan insbesondere auf diejenigen Punkte hin, in denen dieser die von der Sowjetunion 1955 und später geäußerten Einwände gegen frühere Pläne berücksichtige. Der ganze Prozeß der Wiedervereinigung sei mit parallelen Maßnahmen zur Stabilisierung der europäischen Sicherheit verknüpft worden, und es sei Vorsorge für bestimmte Sicherheitsmaßnahmen getroffen worden, unabhängig davon, ob ein wiedervereinigtes Deutschland sich für die Mitgliedschaft in der NATO oder im Warschauer Pakt oder für irgendeinen anderen Status entscheide. Lloyd erklärt, wenn es sich bei den westlichen Vorschlägen um eine Verknüpfung von außerordentlich komplizierten Problemen handele, so könne man doch ein Problem nach dem anderen erörtern. Da sie aber miteinander verbunden seien, könne man ihre Lösung nur gemeinsam durchführen.

18. Mai

Außenminister *Bolz* erklärt in einer Stellungnahme zum Friedensplan der Westmächte und zu dem sowjetischen Entwurf eines Friedensvertrages mit Deutschland, die DDR stelle fest, daß alle Vier Mächte das Recht des deutschen Volkes auf einen Friedensvertrag und die Notwendigkeit seines Abschlusses anerkennen würden. Der Friedensvertrag müsse dem ganzen deutschen Volk die Möglichkeit geben, seine staatliche Souveränität in vollem Umfange auszuüben. Auch West-Berlin würde durch einen Friedensvertrag vom Besatzungsregime befreit werden. In Anbetracht der unterschiedlichen sozialen Entwicklung in beiden Teilen Deutschlands, die von allen Mächten anerkannt worden sei, sei eine Wiedervereinigung nicht ohne Verhandlungen zwischen Vertretern beider deutschen Staaten möglich. Die DDR habe wiederholt dem deutschen Volk das Programm der Wiedervereinigung über die Bildung einer Konföderation unterbreitet und die Schaffung eines gesamtdeutschen Organs vorgeschlagen. Wenn die Vier Mächte das deutsche Volk dabei unterstützen wollten, so sei der Abschluß eines Friedensvertrags das Gegebene. Der Plan der Westmächte verkenne hingegen die gegenwärtige Lage ebenso wie die Möglichkeiten zu ihrer Bereinigung. Die DDR sehe sich außerstande, Vorschläge auch nur zu diskutieren, die eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der DDR zum Thema hätten.

Außenminister *Herter* weist den sowjetischen Entwurf eines Friedensvertrags zurück, da ein Friedensvertrag nur in der Form feierlicher internationaler Verpflichtungen zwischen einem freien und geeinten Deutschland und den übrigen Staaten der Welt abgeschlossen werden könne. Die Bundesrepublik Deutschland und die sogenannte DDR stellten weder getrennt noch gemeinsam eine gesamtdeutsche Regierung dar, die bevollmächtigt wäre, für die als Deutschland bekannte internationale Größe zu handeln. Die Souveränität eines Staates in internationalen Beziehungen sei unteilbar.

Außenminister *Gromyko* kritisiert den Friedensplan des Westens. Er bezeichnet die Koppelung des Friedensvertrages und der Berlin-Frage mit der Wiedervereinigung Deutschlands in den westlichen Vorschlägen als den Beweis dafür, daß sie ausgeklügelt seien, um den Extremistenkreisen der Bundesrepublik Deutschland entgegenzukommen, die auch weiterhin ein Abkommen blockieren und eine internationale Entspannung nicht zulassen möchten. In dem Dokument des Westens sei die Frage des Inhalts eines deutschen Friedensvertrages überhaupt umgangen; es sei daher keine Grundlage für eine Erörterung der Fragen, die auf der Tagesordnung der Konferenz stehen. Die westlichen Vorschläge in der Berlin-Frage seien völlig unannehmbar und seien als der Versuch anzusehen, das Besatzungsregime in West-Berlin zu untermauern und es auf ganz Berlin auszudehnen. Im übrigen seien die Westmächte bestrebt, ihre Truppen und Militärstützpunkte auch nach Unterzeichnung eines Friedensvertrages auf dem Territorium anderer europäischer Staaten zu belassen.

19. Mai

Außenminister *Couve de Murville* weist in einer Stellungnahme zu der Rede *Gromykos* vom Vortage darauf hin, es sei die Sowjetunion gewesen, die die internationale Meinung aufgebracht und eine ernsthafte Krise in Europa heraufbeschworen habe. Wenn manches in dem westlichen Plan kompliziert erscheine, so nur deshalb, weil man versucht habe, von vornherein allen Bedenken der sowjetischen Regierung gerecht zu werden. Um ihrem Wunsch nach einem Defensivglacis westlich ihrer Grenzen Rechnung zu tragen, habe man die Wiedervereinigung Deutschlands mit entscheidenden Sicherheitsfaktoren gekoppelt. Es gehe jedoch nicht an, aus dem Plan Teile herauszulösen, die der Sowjetunion gefallen, und den Rest kategorisch abzulehnen. Couve de Murville führt aus, angesichts des vielbeschworenen Geistes von Potsdam sei es erstaunlich, daß man darüber diskutiere, ob die Wiedervereinigung oder der Friedensvertrag der erste Schritt zur Lösung des deutschen Problems sei. Das Potsdamer Ab-

kommen bestimme, daß ein Friedensvertrag mit der Regierung Gesamtdeutschlands abgeschlossen werden müsse. In einer Untersuchung des sowjetischen Friedensvertragsentwurfes kommt Couve de Murville zu dem Ergebnis, daß lediglich die territorialen und die militärischen Klauseln von Bedeutung seien. Gerade diese Fragen könnten jedoch erst nach der Wiedervereinigung endgültig geregelt werden. Der sowjetische Entwurf diene nur einem Zweck: die Teilung Deutschlands zu sanktionieren. Die Westmächte seien aber nicht bereit, an einem feierlichen internationalen Akt teilzunehmen, der die Wiedervereinigung Deutschlands ein für alle Mal ausschließe.

Botschafter *Grewe* erklärt zu dem sowjetischen Friedensvertragsentwurf, dieser laufe darauf hinaus, die Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands praktisch aufzugeben und auf deutschem Boden drei voneinander unabhängige Staaten zu schaffen, die einem diskriminierenden Sonderstatus unterworfen wären. Darauf aber dürfe ein Friedensvertrag, der Europa für längere Dauer Ruhe, Sicherheit und eine gesunde wirtschaftliche Entwicklung gewährleisten soll, nicht aufgebaut sein. Nur ein Friedensvertrag, der von einer vom ganzen deutschen Volk legitimierten Regierung frei verhandelt worden sei, besitze die moralische Bindungskraft, um für eine lange Zeit stabile Verhältnisse zu schaffen. Der beste Weg, um die Voraussetzungen für den Abschluß eines solchen Friedensvertrages zu schaffen, liege nach Auffassung der Bundesregierung in einer ernsten Prüfung des westlichen Friedensplanes.

Außenminister *Lloyd* erklärt zu den Einwendungen *Gromykos* gegen den Friedensplan des Westens, auch der sowjetische Plan zeige mit aller Deutlichkeit, wie eng die Fragen der Wiedervereinigung und der europäischen Sicherheit und die Berlin-Frage miteinander verbunden seien. Jeder Versuch, einen Friedensvertrag mit zwei voneinander verschiedenen politischen Einheiten zu verhandeln, bedeute die Proklamierung, daß es keinerlei Möglichkeiten zur Wiedervereinigung Deutschlands mehr gebe. Lloyd vertritt die Ansicht, vor der Schaffung einer gesamtdeutschen Regierung könne man lediglich allgemeine Grundsätze erarbeiten, nach denen man dann mit dieser Regierung einen Friedensvertrag aushandeln wolle. Alles andere sei ein Diktat.

Außenminister *Gromyko* erklärt, es treffe nicht zu, daß der westliche Plan Konzessionen bezüglich der sowjetischen Wünsche enthalte. Er beschäftigt sich dann mit den Einwänden der westlichen Sprecher gegen den sowjetischen Friedensvertragsentwurf und weist die Behauptungen zurück, daß die Sowjetunion die Wiedervereinigung Deutschlands verhindern wolle. Er verweist dabei auf den von der Sowjetunion unterstützten Vorschlag der DDR für die Bildung einer deutschen Konföderation. Die Sowjetunion habe im Jahre 1952 den Entwurf von Grundsätzen eines Friedensvertrages vorgelegt, der mit einer gesamtdeutschen Regierung abgeschlossen werden sollte, aber die damals vorhandenen Möglichkeiten zur Bildung einer gesamtdeutschen Regierung seien vor allem infolge der Politik der Remilitarisierung Westdeutschlands verpaßt worden.

20. Mai

Zu der sowjetischen Kritik am Friedensplan des Westens erklärt Außenminister *Herter*, im Gegensatz zu der im Jahre 1955 auch von der Sowjetunion vertretenen Ansicht, daß das Deutschlandproblem mit der europäischen Sicherheit unlösbar verknüpft sei, verneine *Gromyko* jetzt diese Verknüpfung. Dieser sowjetische Meinungsumschwung könne nur so gedeutet werden, daß die Sowjetunion jetzt im Gegensatz zu 1955 der Meinung sei, ihre Sicherheitsinteressen würden durch die Verewigung der Teilung Deutschlands besser geschützt. Wie aus dem westlichen Plan hervorgehe, seien die Westmächte bereit, die deutsche Wiedervereinigung ein wenig länger hinauszuschieben, aber sie seien nicht bereit, die Wiedervereinigung aufzugeben. Außenminister *Lloyd* schließt sich den Ausführungen *Herters* an und sagt, auch der sowjetische Entwurf eines Friedensvertrages sei ein „Paket".

Außenminister *Gromyko* geht in seiner Rede erneut auf die Einwände des Westens gegen den sowjetischen Entwurf eines Friedensvertrages ein und bestreitet, daß die Sowjetunion die Wiedervereinigung Deutschlands und gesamtdeutsche Wahlen verhindern wolle. Die Sowjetunion beabsichtige auch nicht, ein wiedervereinigtes Deutschland zu isolieren. Deutschland würde Mitglied eines europäischen Sicherheitssystems sein. Die Sowjetunion sei auch bereit, einen Artikel in den Friedensvertrag aufzunehmen, durch den für eine gewisse Zeit die Mitgliedschaft der beiden deutschen Staaten in militärischen Blocks aufrechterhalten werden könne. Ferner könne festgelegt werden, daß Westdeutschland wirtschaftlichen Gruppierungen, wie dem Gemeinsamen Markt und der Montanunion, weiterhin angehören dürfe.

21. Mai

Außenminister *Couve de Murville* erklärt, die völlige Ablehnung des westlichen Friedensplanes durch den sowjetischen Außenminister habe ihn sehr erstaunt. Diese Haltung erwecke den Eindruck, daß es für die Sowjetunion auf dieser Konferenz nur das Thema des Friedensvertrages gebe. In der augenblicklichen Situation sei es jedoch weder möglich noch nötig oder selbst nützlich, einen Friedensvertrag abzuschließen, der nur die Teilung Deutschlands sanktioniere. Die Sicherheit in Europa werde gerade durch das Andauern der Spaltung Deutschlands bedroht. Für die Sicherung des Friedens sei die Schaffung und Gewährleistung eines Gleichgewichts der Kräfte in Europa das wesentlichste Moment.

Außenminister *Lloyd* bekräftigt erneut den westlichen Standpunkt, daß die Wiedervereinigung Deutschlands an der Spitze der zu lösenden Aufgaben stehe. Doch scheine es zwischen der sowjetischen Ansicht und den Ansichten der Westmächte einige Berührungspunkte zu geben. Am Vortage habe *Gromyko* ausgeführt, die Sowjetunion befürworte eine Wiedervereinigung und habe keine grundlegenden Einwände gegen die Abhaltung von freien Wahlen. Ferner erkenne der Artikel 22 des sowjetischen Friedensvertragsentwurfs die Verpflichtung der Vier Mächte an, bei der Wiedervereinigung mitzuwirken. Auf der anderen Seite sehe auch der Friedensplan des Westens den Abschluß eines Friedensvertrages vor.

Botschafter *Grewe* beschäftigt sich mit dem Vorschlag einer deutschen Konföderation und erklärt, man könne nicht ein System der Freiheit mit einem System der Unfreiheit konföderieren, eine Konföderation müsse vielmehr auf einer grundlegenden Uebereinstimmung politischer Ansichten beruhen. Deutschland sei von 1815 bis 1866 eine Konföderation gewesen; diese staatliche Organisationsform habe sich jedoch als äußerst unzulänglich erwiesen und die wirkliche nationale Einigung Deutschlands um 55 Jahre verzögert. Der Vorschlag einer deutschen Konföderation diene nicht der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands, sondern ihrer Hinausschiebung, ihrer Verhinderung und darüber hinaus der politischen Lähmung der Bundesrepublik. Grewe begrüßt die Erklärung *Gromykos,* daß die Sowjetunion für eine gewisse Zeit nicht auf dem Ausscheiden der beiden Teile Deutschlands aus ihren Bündnissen bestehe: er sehe darin einen ersten Schritt auf dem Wege zu der Erkenntnis, daß auch einem wiedervereinigten Deutschland die freie Entscheidung über seine Zugehörigkeit zu regionalen Verteidigungsabmachungen nicht verwehrt werden darf. In gleicher Weise spricht Grewe die Hoffnung aus, die Ausführungen Gromykos möchten bedeuten, daß die Sowjetunion auch gegen die Zugehörigkeit des künftigen Deutschland zu den Gemeinschaften der europäischen Wirtschaftsintegration keine Einwendungen erheben wolle. Die völlige Bereinigung von Meinungsverschiedenheiten sei jedoch nur dann möglich, wenn die Sowjetunion aufhöre, als Ausgangspunkt ihrer Verhandlungen zwei deutsche Staaten zu betrachten.

Außenminister *Bolz* bezeichnet die Anwesenheit deutscher Vertreter auf der Genfer Konferenz als den besten Beweis dafür, daß dem deutschen Volk kein Diktatfrieden

aufgezwungen werden soll. Die militärischen Bestimmungen des sowjetischen Friedensvertragsentwurfs bezeichnet Bolz als Garantie für den Frieden. Ein Friedensvertrag sei für beide Teile Deutschlands auch von wirtschaftlichem Vorteil, da er die Diskriminierungen beseitige und die Handelsschranken abschaffe.

Gromyko fordert die Konferenz erneut auf, die Frage des Friedensvertrages mit Deutschland zu behandeln und dieser Frage keine weiteren Probleme anzuhängen.

Außenminister *Herter* weist die von *Gromyko* mehrfach geäußerten Beschuldigungen zurück, die NATO bereite einen aggressiven Krieg vor und die Bundesrepublik Deutschland verfolge militärisch aggressive Ziele. Die Spannungen, die die Westmächte veranlaßt hätten, sich defensiv zu schützen, rührten aus Situationen her, die von der Sowjetunion geschaffen worden seien. Herter spricht die Hoffnung aus, daß in Zukunft derartige Beschuldigungen und Unterstellungen unterbleiben würden.

22. Mai

Außenminister *Herter* unterstreicht in einer weiteren Erläuterung des westlichen Friedensplanes den Zusammenhang zwischen der Wiedervereinigung Deutschlands, der europäischen Sicherheit und bestimmten Abrüstungsmaßnahmen. Durch die Bestimmungen über den Austausch von Informationen über militärische Streitkräfte, über Beschränkungen der Produktion von ABC-Waffen und über die Festsetzung von Höchstgrenzen für die Streitkräfte in Mitteleuropa würde dem Sicherheitsbedürfnis der Sowjetunion Rechnung getragen. Entscheidender Faktor jedes Sicherheitssystems seien jedoch präzise Inspektions- und Kontrollmaßnahmen. Der sowjetische Friedensvertragsentwurf enthalte keine solchen Bestimmungen.

Außenminister *Couve de Murville* bezeichnet die im westlichen Plan enthaltene Wiedervereinigung Berlins als das Vorbild für die Wiedervereinigung Deutschlands. Er erinnert an das Beispiel Wiens, wo sich die Vier Mächte bis zur endgültigen Lösung der österreichischen Frage das Recht der Kontrolle der Verwaltung vorbehalten hätten. Rechtlich stelle Berlin eine Einheit dar, daran ändere auch die Teilung nichts. Couve de Murville weist in diesem Zusammenhang die von dem Außenminister der DDR, Lothar *Bolz*, aufgestellte Behauptung zurück, West-Berlin gehöre zum Territorium der DDR.

Außenminister *Gromyko* stellt erneut den sowjetischen Entwurf eines Friedensvertrags zur Debatte und erklärt sich bereit, zur Beseitigung westlicher Bedenken einen Artikel aufzunehmen, der beiden deutschen Staaten die Möglichkeit gebe, weiterhin regionalen wirtschaftlichen Organisationen anzugehören. Nach der Wiedervereinigung sei die Mitgliedschaft in derartigen Verbindungen Sache Gesamtdeutschlands.

Außenminister *Lloyd* bezeichnet die Anregungen *Gromykos* als interessant, doch müsse zuerst eine Entscheidung über die Bedingungen für die Wiedervereinigung Deutschlands getroffen werden. Dann könne die Konferenz über die einzelnen Artikel eines Friedensvertrages diskutieren.

25. Mai

Außenminister *Gromyko* erklärt, allein der Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland könne eine Garantie dafür geben, daß mit einem Anwachsen der militaristischen und revanchistischen Kräfte in Westdeutschland nicht ein neuer Weltbrand entzündet werde. Unter Bezugnahme auf das Argument des Westens, der sowjetische Entwurf eines Friedensvertrages vertiefe die Spaltung Deutschlands, schlägt Gromyko ein Protokoll der Vier Mächte als Anhang zu dem Friedensvertrag vor, in dem die Vier Mächte erklären sollten, daß sie Verhandlungen zwischen den beiden deutschen Regierungen als wünschenswert ansähen und daß sie ein Abkommen der beiden deutschen Staaten über die Wiedervereinigung anerkennen würden. Falls den Westmächten die in dem

Entwurf genannte Frist über den Abzug der ausländischen Truppen zu kurz erscheine, so sei die Sowjetunion auch zu einer Aenderung dieses Artikels bereit.

Die Außenminister der Westmächte weisen die sowjetischen Behauptungen zurück, die Bundesrepublik Deutschland dulde ein Anwachsen der revanchistischen Kräfte und betreibe eine aggressive Atomrüstung. *Herter* weist darauf hin, daß die Bundesrepublik sich bei ihrem Beitritt zur NATO und zum Brüsseler Pakt verpflichtet habe, niemals die Wiedervereinigung Deutschlands oder die Aenderung der Grenzen mit Gewalt herbeizuführen. An Hand von Angaben über die militärische Rüstung in der sowjetisch besetzten Zone weist Herter nach, daß die DDR im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung über vier- bis fünfmal so starke Streitkräfte wie die Bundesrepublik verfüge.

Gromyko behauptet in seiner Erwiderung, in der Bundesrepublik seien interalliierte Abkommen, die nach dem Zweiten Weltkrieg geschlossen wurden und eine friedliche, demokratische Entwicklung Deutschlands vorsahen, grob verletzt worden. In letzter Zeit werde Westdeutschland zu einer Raketen- und Atombasis gemacht.

26. Mai

Außenminister *Herter* erläutert die im westlichen Friedensplan enthaltenen Grundsätze für die Wiedervereinigung Berlins und macht in seiner Rede die folgenden Vorschläge:

„Punkt eins:

Zwei Wochen nach dem Inkrafttreten des Uebereinkommens zwischen den Vier Mächten über den westlichen Friedensplan würden die Vier Mächte eine gemeinsame Proklamation folgenden Inhalts in Berlin erlassen:

A. Bis zur Wiedervereinigung Deutschlands würde Groß-Berlin, so wie es in dem von der Europäischen Beratungskommission am 12. September 1944 vereinbarten Protokoll über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin in seiner später geänderten Fassung definiert ist, als ein einziges unteilbares Gebiet regiert und verwaltet werden.

B. Sechzig Tage nach dem Erlaß der Proklamation würden Wahlen für einen Berliner Verfassungsrat auf Grund folgender Bestimmungen abgehalten werden:

1. Der Verfassungsrat würde aus 100 Mitgliedern bestehen, die in allgemeiner, freier, geheimer und unmittelbarer Wahl zu wählen wären.
2. Groß-Berlin würde ein einziger Wahlbezirk sein, in dem die Wahl nach dem Grundgesetz der Verhältniswahl durchzuführen wäre.
3. Kandidatenlisten wären von den politischen Parteien vorzulegen, die an den letzten Gemeindewahlen in Ost- oder West-Berlin teilgenommen haben.
4. Wahlberechtigt wären alle deutschen Staatsangehörigen, die am Wahltag ihr 20. Lebensjahr vollendet und seit mindestens sechs Monaten ihren Wohnsitz in Berlin haben.
5. Alle wahlberechtigten Personen, die am Wahltag ihr 25. Lebensjahr vollendet haben, können kandidieren.
6. Es wären geeignete Maßnahmen zu vereinbaren, um die Freiheit der Wahl zu gewährleisten.
7. Der Verfassungsrat, der eine Woche nach seiner Wahl zusammentreten würde, würde binnen 60 Tagen eine Verfassung für Groß-Berlin und ein Wahlgesetz ausarbeiten. Der Verfassungsentwurf und das Wahlgesetz würden der Bevölkerung Berlins zur Genehmigung durch eine Volksabstimmung vorgelegt werden, die dreißig Tage nach Fertigstellung des Verfassungs- und des Wahlgesetzentwurfes gemäß den unter Nr. 6 vereinbarten Sicherungen abzuhalten wäre. Die Verfassung und das Wahlgesetz würden in Kraft treten, wenn sie von einer Mehrheit der Abstimmenden genehmigt würden.

Punkt zwei:

Im Fall der Genehmigung dieser Verfassung durch die Bevölkerung Berlins würden

die Vier Mächte binnen einer Woche nach dieser Volksabstimmung folgende Proklamation erlassen:

A. Inkrafttreten der Verfassung;

B. daß die Stadt in Uebereinstimmung mit der Verfassung regiert würde und daß die auf Grund der Verfassungsbestimmungen bestellten Behörden volle Verfügungsgewalt in Berlin hätten, jedoch mit folgenden Ausnahmen:

1. Die Vier Mächte wären weiterhin berechtigt, Truppen in Berlin zu stationieren und deren Sicherheit zu gewährleisten. Die Stärke dieser Truppen könnte Gegenstand einer Viermächtevereinbarung sein.

2. Die Vier Mächte könnten jede auf Grund der Verfassung erlassene Rechtsvorschrift binnen 30 Tagen nach erfolgter Verkündung einstimmig für null und nichtig erklären oder ihre Wirksamkeit aussetzen; sie würden jedoch dieses Recht normalerweise, nur wenn nötig, auf folgenden Gebieten ausüben:

a) Abrüstung und Entmilitarisierung einschließlich der darauf bezüglichen Gebiete der wissenschaftlichen Forschung sowie Verbote und Einschränkungen betreffend die Industrie und die Zivilluftfahrt;

b) Beziehungen zu auswärtigen Behörden;

c) Schutz, Ansehen und Sicherheit der alliierten Streitkräfte, ihrer Angehörigen, Arbeitnehmer und Vertreter sowie ihrer Immunitäten und sonstigen Erfordernisse.

Punkt drei:

Die Vier Mächte würden übereinkommen, daß der freie und unbeschränkte Zugang nach Berlin zu Lande, zu Wasser und in der Luft für alle Personen und Güter sowie das gesamte Post- und Fernmeldewesen sichergestellt wird.

Punkt vier:

A. Die Vier Mächte würden alle Fragen, die sich auf die Anwesenheit der Streitkräfte der Vier Mächte in Berlin beziehen, mit der Berliner Regierung behandeln.

B. Für die Behandlung aller Zwischenfälle, bei denen Militärpersonen betroffen sind, würden Militärpolizeistreifen, bestehend aus je einem Angehörigen der Streitkräfte der Vier Mächte, eingerichtet werden, jedoch vorbehaltlich des Rechts der Polizei der Stadt Berlin, in Fällen von Landfriedensbruch Sofortmaßnahmen zu ergreifen.

Punkt fünf:

A. Die Berliner Regierung würde ermächtigt werden, Vorschläge des gemischten deutschen Ausschusses, die in beiden Teilen Deutschlands in Kraft gesetzt werden, auch in Berlin in Kraft zu setzen, soweit sie auf Berlin anwendbar sind.

B. Die Bürger Berlins wären berechtigt, an den gesamtdeutschen Wahlen teilzunehmen, die bei Inkrafttreten des deutschen Wahlgesetzes abgehalten werden sollen.

Punkt sechs:

Mit der Annahme der deutschen Verfassung und der Bildung einer gesamtdeutschen Regierung würde Berlin die Hauptstadt des wiedervereinigten Deutschlands werden. Die gesamtdeutsche Regierung wäre berechtigt, die angesichts des veränderten Status erforderlichen Aenderungen der Regierungsorganisation Berlins vorzunehmen.

Punkt sieben:

Mit Inkrafttreten des Friedensvertrages fiele die Stationierung von Streitkräften der Vier Mächte unter die Bestimmungen des Vertrages betreffend die Stationierung fremder Truppen in Deutschland."

Außenminister *Bolz* bestreitet die am Vortage von *Herter* vorgetragenen Zahlen über die militärische Entwicklung der DDR. Die DDR habe erst dann mit dem Aufbau nationaler Streitkräfte begonnen, als die Remilitarisierung der Bundesrepublik sie dazu gezwungen habe, sie besitze auch weder Raketen- noch Atomwaffen.

Nach dieser Sitzung wird die Konferenz unterbrochen, da die Außenminister der vier Großmächte nach Washington reisen, um am Begräbnis von John Foster *Dulles* teilzunehmen.

(Fortsetzung in der nächsten Folge)

Deutschland im „Regelkreis“ der Konferenzdiplomatie

Zum Stand der Genfer Verhandlungen

HALBZEIT IN GENF

Die Genfer Außenministerkonferenz hat sich am 20. Juni nach einer Verhandlungsdauer von sechs Wochen vertagt, ohne das Minimalziel einer Interimslösung für Berlin erreicht zu haben. Eine umfassende Vereinbarung zur Deutschlandfrage und zur europäischen Sicherheit war von vornherein nicht zu erwarten. Aber auch die seit der Genfer Gipfel-Konferenz im Entwurf vorliegenden örtlich und funktional beschränkten Sicherheitsvereinbarungen sind der Verwirklichung nicht nähergekommen. Die Sowjetunion hat ihrerseits die Drohungen ihres Ultimatums vom 27. November 1958 nicht wahr gemacht und bisher keinen separaten Friedensvertrag mit der DDR abgeschlossen. So ist es vorläufig weder zu einer Änderung des status quo noch zu seiner formalen Anerkennung gekommen, und das Schicksal der Konferenz ist in der Schwebe.

So großer Aufwand ohne sichtbares Ergebnis fordert die Frage nach dem Nutzen dieser Art von Konferenzdiplomatie heraus. Ein Übereinkommen mit der Sowjetunion ist in der deutschen Frage nicht in Sicht. Wäre es da nicht besser, auf die immer neuen Versuche des Brückenschlagens zu verzichten, solange *Chruschtschow* keine Bereitschaft zu einem substantiellen Entgegenkommen zeigt? Er könnte dies jeden Tag auf dem normalen diplomatischen Weg tun, ohne daß dazu eine Außenminister- oder Gipfel-Konferenz erforderlich wäre. Ist nicht das von Moskau angestrebte Ergebnis der Konferenzdiplomatie nur ein allmähliches Aufweichen der Positionen des westlichen Lagers, ohne daß es deshalb zu einer wirklichen Entspannung käme? Kann der Status Berlins auch nur in Einzelheiten modifiziert werden, ohne die ganze prekäre Konstruktion zu gefährden? Auch wer eine „realistische“ und „flexible“ Politik gegenüber dem Ostblock für richtig hält, kann sich nach der ersten Phase der Genfer Verhandlungen solchen sorgenvollen Überlegungen wohl kaum mehr entziehen.

Aber die Fragen nach der Zweckmäßigkeit mehr oder weniger öffentlicher Ost-West-Verhandlungen führen zu nichts. Die Westmächte können den Weg zu einer neuen Serie von Konferenzen, auf den sie nach der sowjetischen Note vom 27. November 1958 eingeschwenkt sind, nicht abrupt verlassen, es sei denn, die Sowjetunion würde von sich aus durch ihre Intransigenz die Fortführung der Verhandlungen völlig unmöglich machen. Diese Absicht scheint in Moskau nicht zu bestehen. Um so wichtiger ist es, über die Art der weiteren Auseinandersetzung Klarheit zu gewinnen und sich auf die Belastungen einzustellen, die sie zwangsläufig mit sich bringt*.

---

*) Wir haben in den letzten Folgen des Europa-Archivs versucht, einen Ueberblick über die Probleme der nächsten Runde der Verhandlungen zu geben (vgl. die Beiträge von *Wohlstetter*, Folge 9—10/1959, S. 268—290; *Erler*, ebenda, S. 291—300; *Grewe*, ebenda,

In der Entwicklung seit dem 27. November lassen sich drei Phasen unterscheiden: die Formulierung der Konferenzziele, das Durchspielen der vorbereiteten Programme während der ersten drei Wochen der Konferenz und die Berlin-Verhandlungen.

Nach dem Eröffnungszug des auf sechs Monate befristeten Berlin-Ultimatums legte die Sowjetunion am 10. Januar mit ihrem Entwurf des deutschen Friedensvertrages ihre Maximalforderung vor. Die Westmächte bauten in mühsamen Verhandlungen, die erst mit der Pariser Außenministerkonferenz am 30. April 1959 abgeschlossen wurden, ihre Gegenposition auf, die im wesentlichen ihren Genfer Vorschlägen von 1955 entsprach. Ihre Hauptsorge war aber, eine Brücke vorzubereiten, die es *Chruschtschow* möglichst leicht machen sollte, sich, ohne das Gesicht zu verlieren, aus seiner exponierten Position zurückzuziehen. Auf der Konferenz selbst wurden die Varianten der Deutschlandpläne, der europäischen Sicherheitsvereinbarungen und (auf der parallel verlaufenden Atomwaffenkonferenz) der allgemeinen Abrüstungspläne in rascher Folge durchgespielt und „getestet". Wie allgemein erwartet, ergaben sich keine grundlegenden Veränderungen der Positionen, aber einige formale Korrekturen, wie die Zulassung von Delegationen der Bundesrepublik und der DDR und die Aufnahme der schon in den Londoner Abrüstungsverhandlungen von 1956 zugestandenen Konzessionen der Westmächte (in bezug auf den Zeitpunkt der freien Wahlen) in den westlichen Deutschlandplan. Nun blieb das Berlin-Problem, der eigentliche harte Kern der Konferenz. Hier wurde der Teil des westlichen Verhandlungsprogrammes wirksam, der von vornherein dazu bestimmt war, die Sowjetunion über das kritische Datum des 27. Mai hinaus am Verhandlungstisch zu halten und ihr den Verzicht auf das angekündigte einseitige Vorgehen zu erleichtern. Es wurde ein „time-lag" eingeschaltet, der zunächst ein Ausschwingen der Spannungen etwa auf den Stand vor dem 27. November ermöglichte.

Dieses Manöver hat die Auffassung jener Experten bestätigt, die trotz der künstlich geschaffenen Kriegspsychose um Berlin nicht an die Möglichkeit des gegenseitigen Einsatzes von atomaren Vergeltungswaffen oder auch nur von örtlichen Kampfhandlungen mit konventionellen Waffen glaubten. Berlin, und in einem weiteren Sinne ganz Deutschland, ist kein casus belli mehr. Die sowjetische Bedrohung Berlins ist primär politischer Art und eine militärische Gefahr nur insoweit, als durch sehr schwere politische Fehler unter besonders widrigen Umständen militärische Kurzschlußhandlungen ausgelöst werden könnten. Die Sorge vor einer akuten Kriegsgefahr, die vor allem von Großbritannien ausging und in der Moskau-Reise *Macmillans* dramatisch zum Ausdruck kam, findet im Rückblick keine Bestätigung. Wie schon bei der Berliner Blockade von 1948, erwies sich der amerikanische Entschluß zur Festigkeit, am stärksten betont in Präsident *Eisenhowers* Rede am 16. März 1959, als das entscheidende stabilisierende Element in der Krise. Die unerschrockene Haltung der Berliner Bevölkerung, die bei dieser Gelegenheit verstärkt manifestierte deutsch-französische Zusammenarbeit und das Festhalten Großbritanniens an dem gemeinsam erarbei-

S. 301—322; *von Senger und Etterlin*, Folge 11/1959, S. 323—335; *Schütze*, ebenda, S. 336—348; *Brügel*, Folge 2—3/1959, S. 65—80; *Schuster*, Folge 12/1959, S. 349—368). Die bereits angekündigte Ergänzung des Aufsatzes von Wohlstetter durch eine Erwiderung von Pierre *Gallois* in dieser Folge (die zugleich in *Politique Etrangère*, Paris, veröffentlicht wird) schließt diese Reihe zunächst ab.

teten Verhandlungsprogramm trugen dazu bei, daß das Programm der Westmächte trotz mancher interner Krisen und Querschläge bis zu seinem vorläufigen Endpunkt, der Vorlage einer Interimslösung für Berlin (am 16. Juni), durchgehalten werden konnte. Als *Chruschtschows* Moskauer Rede am 19. Juni den letzten Zweifel darüber behoben hatte, daß die Sowjetunion zwar zu einem stillschweigenden Einvernehmen über die vorläufige Wahrung des status quo in Berlin zu bewegen war, aber an ihren übrigen Konferenzzielen unverändert festhielt, wurden die Verhandlungen von den Westmächten unterbrochen. Die Reserve an Vorschlägen und Ideen ist erschöpft und muß in der Verhandlungspause neu aufgefüllt werden. Soweit sich bisher übersehen läßt, wird auch die zweite Phase der Außenministerkonferenz, deren Beginn für den 13. Juli festgesetzt ist, noch keine konkreten Ergebnisse bringen. Die Aussicht auf ein wenn auch mageres Resultat soll bis zuletzt offen bleiben, um das Zustandekommen einer Gipfel-Konferenz zu rechtfertigen, auf die *Chruschtschow* und *Macmillan* besonders großen Wert legen.

DER DIPLOMATISCHE „REGELKREIS“

Es ist längst kein Geheimnis mehr, bis zu welchem Grade der Ablauf der Außenminister- und Gipfel-Konferenzen vorher von den Experten festgelegt wird. Vor der Genfer Gipfel-Konferenz von 1955 kalkulierte man, daß bei sechstägiger Dauer für die Regierungschefs etwa der „Zeitwert“ von zwei normalen Verhandlungstagen herauskommen würde. Darauf wurden offenbar die technischen Vorbereitungen der Delegationen eingestellt. Tatsächlich hatte jeder der vier Regierungschefs insgesamt etwa zwei Stunden offizieller Verhandlungszeit zur Verfügung, wenn man von der Verlesung der Eröffnungsreden und der Schlußerklärungen absieht. Dazu kamen nach jeder Plenarsitzung noch eine halbe Stunde am kalten Büfett und eine Runde gegenseitiger Einladungen der Delegationen. Während der ganzen Konferenz hielten beide Seiten unbeirrbar an dem vorbereiteten „Drehbuch“ fest. Selbst die scheinbar improvisierte Erklärung Präsident *Eisenhowers* über die Luftinspektion war das Ergebnis monatelanger Vorarbeiten der Experten und minutiöser Regie.

Diese Erstarrung der Konferenzdiplomatie ist das Ergebnis vieler Faktoren, unter denen die wachsende Interdependenz aller weltpolitischen Probleme der wichtigste ist. Im Falle Deutschlands geht die funktionale Abhängigkeit der Wiedervereinigung von der Sicherheit Europas und von den allgemeinen Sicherheitsproblemen so weit, daß man hier, wie bei der Automatisierung in der Technik, von einem „Regelkreis“ sprechen könnte. Darunter verstehen die Techniker eine Zusammenschaltung von mehreren Gesamtgrößen (Aggregaten), die so voneinander abhängig sind, daß jede Veränderung einer dieser Größen Veränderungen einer oder mehrerer nachgeschalteter Größen bewirkt, die ihrerseits wieder unmittelbar oder mittelbar auf die zuerst veränderte Größe zurückwirken. Tritt diese Rückwirkung — im Englischen „feed back“ genannt — momentan ein, so nehmen bei sprungweiser Veränderung einer Größe alle Größen des „Regelkeises“ sofort auch ihre entsprechenden neuen Werte an. Erfolgt hingegen die Rückwirkung bei der zuerst veränderten Größe erst um eine gewisse Zeitspanne — einen „time-lag“ — nach ihrer sprunghaften Veränderung, so tritt bei allen Größen ein zeitlicher Anpassungsvorgang an einen neuen Beharrungs-

zustand ein. Diese Automatik hat sich auch bei der soeben abgeschlossenen Phase der Deutschland-Verhandlungen wieder deutlich gezeigt, als die verschiedenen Pläne durchgespielt wurden.

Man könnte daran denken, einen „Konferenzautomaten" zu konstruieren und ihm die mechanischen Arbeiten zu übertragen, die jetzt in Genf mit so großem Aufwand an Zeit und Mühe bewältigt werden müssen. Er würde nach dem Prinzip des „rückgeführten Regelkreises" (Feed-Back-Control-System) funktionieren und in Sekunden für alle Teilnehmer die komplizierten Operationen des Machtkalküls durchführen, die bisher nach der Vorlage jedes neuen Konferenzdokuments Tage angestrengter Prüfung erfordern.

„Es ist gut, persönlich zu verhandeln" — schrieb Francis *Bacon* in seinem Essay „Über das Verhandeln" —, „wenn das Gesicht eines Mannes Respekt erzeugt . . . , oder in den delikaten Fällen, wenn der Blick auf das Gesicht des Gesprächspartners zeigt, wie weit man gehen kann: und ganz allgemein in den Fällen, in denen der Mensch sich frei fühlt, zu trennen oder neu zu verbinden" (to disavow or to expound). Diese innere Freiheit, die „desinvolture" großer Politik, ist weithin verlorengegangen. Das liegt aber nicht nur an den Staatsmännern, sondern auch an der Zeit, die mit ihren Problemen noch nicht fertig geworden ist. Solange kein „Konferenzautomat" die Minister von der Konferenzroutine entlastet und ihnen die Chance gibt, in Ruhe über die Probleme nachzudenken, gilt es, andere Mittel zu finden, um die Automatik des Machtkalküls zu überwinden.

„TRENNEN UND NEU VERBINDEN"

Deutschland steht im Wirkungsnetz der Weltpolitik unter dem westlichen und unter dem östlichen Aggregat. Die Stellung der Bundesrepublik bedarf hier keiner weiteren Erläuterung. Aber auch die von der Sowjetunion geschaffene und von ihr völlig abhängige DDR stellt innerhalb des östlichen Machtaggregats eine eigene Größe dar.

Die Sowjetunion hat ihrerseits seit dem Beginn der Deutschlandverhandlungen 1942/43 die Auffassung vertreten, daß nicht die Grenzfragen, sondern die eigene militärische Macht und Schlagkraft und die politische, wirtschaftliche und soziale Struktur der europäischen Staaten für ihre Sicherheit das Wichtigste sind. Sie hat das Problem der deutschen Einheit rein pragmatisch behandelt, dabei aber dem deutschen Einheitsstaat als Dauerlösung den Vorzug gegeben, vorausgesetzt, daß er kommunistisch ist und sich dem sowjetischen Herrschaftsbereich nahtlos einfügt. Sie betrachtet ihre Anwesenheit in Mitteldeutschland als ein Recht, das sie durch den Sieg im Zweiten Weltkrieg erworben hat, und sie will den status quo nur gegen eine für sie noch günstigere Lösung vertauschen, keineswegs aber zu ihren Ungunsten abändern. Die DDR kann ihre Rolle als der europäische Eckpfeiler des Ostblocks nur erfüllen, wenn sie sich ganz im Herrschaftsbereich der UdSSR befindet. Ein Disengagement, das der DDR und den übrigen Satelliten die volle innen- und außenpolitische Entscheidungsfreiheit zurückgeben würde, scheint derzeit und auf absehbare Zeit für die UdSSR uninteressant zu sein.

Dies alles bedeutet aber nicht, daß sich Bundesrepublik und DDR als statische Größen gegenüberstehen. Der sogenannte status quo in Deutschland, in Europa

und in der Welt ist ein Beharrungszustand in der Dynamik der weltpolitischen Gesamtentwicklung. Jede Veränderung des westlichen wie des östlichen Aggregates oder anderer Gesamtgrößen im Wirkungsnetz führt dazu, daß alle Größen, sei es sofort, sei es nach einem „time-lag", neue Werte annehmen. Soweit geht die Automatik der Macht, auch wenn sie in Wirklichkeit nicht die Perfektion unseres Modells, des „Regelkreises", zeigt. Aber die neuen Werte sind ebensowenig wie die alten absolute Größen. Sie werden bestimmt von dem Sollwert, d. h. von dem politischen Programm, das als Eingangswert dem „Regelkreis" vorgegeben wird.

Diese einfache Tatsache wird von vielen übersehen, die vor den Istwerten des status quo wie vor unabänderlichen Tatsachen stehen und sich hilflos der Automatik der Macht preisgegeben fühlen. Wo Menschen sich frei fühlen, zu trennen, was sie nicht für zusammengehörig halten, da sind sie auch frei, neue Werte zu setzen und neue Verbindungen zu knüpfen. Eine solche Klammer schafft die europäische Idee, wenn sie nicht als Ideologie mißbraucht wird, sondern dem Ziel dient, „den eisernen Bestand des Nichtumwertbaren, bestimmte Grundwerte zu wahren, ohne welche bei dem ungeheuren Vorgang des allgemeinen Auseinanderstrebens ein Kampf aller gegen alle entbrennen müßte" (Carl J. Burckhardt). Auch die nationale Idee kann eine Klammer schaffen, aber sie ist in der gleichen Gefahr, als Ideologie zur Rechtfertigung des status quo mißbraucht zu werden. Gegenüber der Automatik der Machtrelationen, die sich bei den Genfer Verhandlungen wieder in ihrer ganzen Härte gezeigt hat, verblassen viele Gegensätze, die während des vergangenen Jahrzehnts die „Europäer" in Deutschland von jenen trennten, die nach einem Weg zur Fortsetzung nationalstaatlicher Politik suchen.

Mangels eines zeitsparenden „Konferenzautomaten" mag es noch einige Zeit dauern, bis die nächsten Varianten der Deutschlandverhandlungen durchgespielt sind. Aber schon der bisherige Verlauf der Genfer Verhandlungen hat einmal mehr gezeigt, daß die Wiedervereinigung Deutschlands und das Zusammenwachsen eines größeren Europa keine Alternative zu einer gemeinsamen Politik der westeuropäischen Staaten ist, sondern ihr Programm erst vollständig macht. Nichts in den Genfer Verhandlungen hat dieses Programm widerlegt, wenn auch die Schwierigkeiten seiner Verwirklichung für viele noch deutlicher geworden sind. Aus diesem Grunde scheint der Gedanke einer Gipfel-Konferenz der Westmächte in diesem Stadium keine Zugkraft zu haben. Sie würde den nächsten Schritten der Konferenzdiplomatie einen dramatischen Akzent geben, der von der Sache her nicht gerechtfertigt erscheint.

Unter diesen Umständen wendet sich das politische Interesse wieder mehr den Problemen zu, die während der letzten Monate durch die von der Sowjetunion geschaffene Berlin-Krise in den Hintergrund gedrängt worden waren. Unter ihnen steht das Verhältnis der sechs Mitgliedstaaten des Gemeinsamen Marktes zu dem größeren Kreis der OEEC-Länder und der NATO an vorderster Stelle. Aber auch die Entwicklung im Mittleren Osten erfordert scharfe Aufmerksamkeit von den Westmächten. Es wäre nicht überraschend, wenn von der Entwicklung in diesen beiden Bereichen stärkere Rückwirkungen auf die Deutschlandverhandlungen ausgingen als von der nächsten Runde der Konferenzen.

Co.

Ein prekäres Gleichgewicht des Schreckens?*

Eine Entgegnung zu dem Beitrag von Albert Wohlstetter in Europa-Archiv 9-10/1959

Von Pierre M. Gallois

„L'Equilibre par la Terreur" est stable pour l'Amérique, mais précaire pour l'Europe.

Der Artikel, den Albert *Wohlstetter* im Januar 1959 in der Zeitschrift *Foreign Affairs* und in dieser Zeitschrift veröffentlicht hat[1], ist wegen seiner Fachkenntnis und Klarheit ein militärtechnisches Dokument von großer Bedeutung. Unter den gegebenen Umständen werden die Ausführungen Wohlstetters nicht ohne Einfluß auf die politische Entwicklung bleiben. Der Artikel zeigt jedoch deutlich, wie unterschiedlich heute die Sorgen eines amerikanischen Bürgers von denen eines Bewohners Westeuropas sind, wenn es um ihre jeweilige Sicherheit geht.

Dies ist leider so, seit es Moskau gelungen ist, dem atomaren Gleichstand alle Attribute einer fortgeschrittenen Technik auf dem Gebiet der Trägerwaffen hinzuzufügen.

Aus der ausführlichen Schilderung der Anforderungen, welche die „Politik der Abschreckung" stellt, wird dem Leser klar, daß es Wohlstetter um den Beweis geht, daß sich die Sicherheit nicht billig erkaufen läßt. Er präzisiert dies in der Zusammenfassung, mit der er die Schlußfolgerungen aus seinen Ausführungen zieht: „Die Vorstellung, daß ein sorgfältig geplanter Überraschungsangriff fast mühelos mattgesetzt werden kann, daß wir unseren tiefen Schlaf der Zeit vor dem ‚Sputnik' fortsetzen können, ist falsch."

Niemand bestreitet, daß die Sicherheit teuer erkauft werden muß, doch um dies stichhaltig zu beweisen, legt Wohlstetter eingehend die gegenwärtigen — und die überhaupt erdenklichen — Schwächen der militärischen Mittel zur Abschreckung der Aggression und infolgedessen auch der darauf beruhenden Sicherheitspolitik dar.

Ungeachtet ihrer Objektivität ist die Untersuchung Wohlstetters erklärtermaßen für die bürgerlichen Demokratien geschrieben, welche die „freie Welt" bilden. Das Streben nach dem Lebensgenuß ist dort so stark, daß man in seinen Anstrengungen nachläßt, sobald man das Gefühl hat, daß die Gefahr abnimmt. Die Durchführung der Verteidigungs- und Rüstungspläne erfordert einen gewissen Grad von Zustimmung bei der Bevölkerung und eine Unterstützung

*) Dieser Beitrag wird gleichzeitig in der Nummer 2/1959 der vom Centre d'Etudes de Politique Etrangère in Paris herausgegebenen Zeitschrift *Politique Etrangère* veröffentlicht.

1) „The Delicate Balance of Terror", *Foreign Affairs*, Vol. 37, Nr. 2, S. 211—234; deutsche Uebersetzung unter dem Titel „Das prekäre Gleichgewicht des Schreckens" in Europa-Archiv 9—10/1959, S. 268—290.

durch die Parlamente. In allen Demokratien würde diese Unterstützung in dem Augenblick aufhören, da die Bedrohung als weniger stark erschiene. Die öffentliche Meinung hält sich für genügend „aufgeklärt", um sich ein Urteil über die Fragen der Sicherheit zu bilden, sie ist jedoch bei weitem nicht aufgeklärt genug, um einen in ständiger Entwicklung begriffenen und überdies von dem Zusammenwirken vieler komplizierter Faktoren abhängenden Sachverhalt in allen Nuancen zu erfassen. Die Klugheit gebietet deshalb, die Objektivität mit Pessimismus zu untermalen und auf das Element der Beunruhigung zu spekulieren, selbst wenn diese einmal nicht gerechtfertigt ist.

Eine Behandlung der Verteidigungsprobleme unter diesem Gesichtspunkt bringt jedoch auch Gefahren mit sich. Der Artikel Wohlstetters ruft dem europäischen Verbündeten seine Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten, seiner Schutzmacht, ins Bewußtsein. Vor allem ruft er den Eindruck hervor, daß die Europa heute noch durch Amerika gewährte Sicherheitsgarantie prekär geworden ist. Wenn an dem Wert der Abschreckungspolitik bereits gezweifelt werden kann, wenn es um die Existenz des Landes geht, das selbst über die Mittel zur Abschreckung verfügt, wie muß es dann um die Wirksamkeit dieser Politik stehen, wenn sie zugunsten eines Dritten angewendet werden soll?

Aus dem zweiten Teil des Artikels von Wohlstetter geht hervor, daß Westeuropa

für Amerika in Zukunft nur noch einen beschränkten strategischen Wert besitzt;

sich nicht aus eigener Kraft die Waffen schaffen kann, um durch Androhung des Gegenschlages eine Aggression abzuschrecken, und daß, selbst wenn es technisch und finanziell in der Lage wäre, solche Waffen herzustellen, diese geographisch derart exponiert sein würden, daß sie nicht zuverlässig geschützt werden könnten und infolgedessen jeden Wert verlieren würden.

Einem eiligen Leser vermittelt der Artikel „Das prekäre Gleichgewicht des Schreckens" also den Eindruck, Westeuropa sei weder zu verteidigen noch in der Lage, sich selbst zu schützen, und überdies nicht der Verteidigung wert, wenn das damit verbundene Risiko übermäßig groß ist. Und niemand wird angesichts der Bedrohung, der sich Amerika in Zukunft ausgesetzt sieht, und angesichts des so schwer auf die rechte Seite zu bringenden „prekären Gleichgewichts des Schreckens" daran zweifeln, daß der Preis für die Verteidigung Europas tatsächlich übermäßig hoch erscheint.

Das alles ist vielleicht heute schon Wirklichkeit, und darum mag es nützlich sein, es auszusprechen; zumal wenn es ein Autor sagt, dem seine Fachkenntnis und Denkschärfe Autorität verleihen. Aber vielleicht war es nicht gerade passend, es am Vorabend des Ablaufs des Berlin-Ultimatums auszusprechen. Man kann natürlich auch der Ansicht sein, dieser Eindruck einer flüchtigen Lektüre sei schließlich nichts anderes als eine billige Verallgemeinerung und es sei nicht Wohlstetters Absicht gewesen, die Bürger der westeuropäischen Länder zu der Überlegung zu veranlassen, ob ihnen neben der Kapitulation noch eine andere Wahl bleibe.

Als ich in *The Reporter* und in *Réalités* die These aufstellte, deren Stichhaltigkeit Wohlstetter dann in *Foreign Affairs* bestritt, verfolgte ich eine andere

Absicht. Vielleicht habe ich bei den Lesern eine ungenaue und deshalb gefährliche Auffassung entstehen lassen, denn meine Schlußfolgerungen sind von Wohlstetter hart kritisiert worden. Seiner Meinung nach war ich zu optimistisch; ich hingegen fürchte hier die politischen Folgen des von meinem Kritiker an den Tag gelegten Pessimismus und halte daran fest, daß dieser Pessimismus teilweise unbegründet ist, zumindest was die Sicherheit der Vereinigten Staaten angeht.

Der erste „Sputnik" wurde 6 Wochen nach den Enthüllungen *Chruschtschows* über den geglückten Versuch mit einer sowjetischen Rakete „interkontinentaler Reichweite" auf seine Bahn gebracht. Bis zum 4. Oktober 1957 zeigte sich die westliche Öffentlichkeit jedoch durch diese Erklärung des Regierungschefs der Sowjetunion kaum beunruhigt. Sie sah nicht die militärischen und demzufolge auch nicht die politischen Konsequenzen. Und da sie keinerlei Beweis für die angebliche technologische Überlegenheit der Sowjets besaß, blieb die Öffentlichkeit gleichgültig, bis der „Sputnik I" der ruhigen Gelassenheit der westlichen Welt ein Ende setzte. Zu Recht oder zu Unrecht setzte man die technische Leistung des künstlichen Satelliten derjenigen der ballistischen Fernwaffen gleich, und mit einem Male schien es allen klar, daß die Sowjets von nun an die Mittel besäßen — oder in Kürze besitzen würden —, um die Vereinigten Staaten und Europa zu vernichten, ohne daß wirksame Gegenmaßnahmen möglich wären. Daraus folgerte man, daß die Politik der Abschreckung durch Androhung der Vergeltung ihren Sinn verloren habe.

In den Vorstellungen der Öffentlichkeit stellt die ballistische Rakete eine noch schrecklichere Gefahr dar als der thermonukleare Sprengstoff, dessen gewaltige Zerstörungskraft 1954 der Welt bekannt geworden war. Es ist allgemein bekannt, daß die Rakete mit großer Geschwindigkeit herabstürzt und daß es kein Mittel gibt, ihren Einschlag zu verhindern. Der Beschuß Londons durch die V 2 hörte, wie erinnerlich, erst auf, nachdem die alliierten Landtruppen die Abschußbasen dieser Raketen besetzt hatten. Nach Meinung der meisten Leute hat derjenige, der den ersten Schlag mit einer so unwiderstehlichen Waffe wie der ballistischen Rakete führt, schon gewonnen. Der Begriff der Abschreckung durch die Androhung des nuklearen Gegenschlags ist noch zu neu — vor allem im westlichen Kontinental-Europa —, um schon in seiner vollen Tragweite verstanden zu werden. Man hat noch nicht eingesehen, daß man in dem Augenblick, in dem von ballistischen Raketen und thermonuklearen Sprengköpfen die Rede ist, in eine neue Gedankenwelt eintritt, in der die Erinnerungen der Vergangenheit und Analogieschlüsse, die auf den Erfahrungen der letzten Kriege beruhen, kaum noch Platz haben. Die Mehrzahl der Europäer — und gewiß auch der übrigen Menschheit — kann sich unter dem „prekären Gleichgewicht des Schreckens" nichts vorstellen; für sie zählen lediglich zwei Tatsachen: die sowjetische Überlegenheit auf dem Gebiet der Superwaffe und der gewaltige Vorteil dessen, der den ersten Schlag führt.

Heute wie gestern ist die zahlenmäßige Überlegenheit, kombiniert mit der Initiative, in den Augen der öffentlichen Meinung das Entscheidende. Seit Oktober 1957, d. h. von dem Augenblick an, da man in das Zeitalter der ballistischen Kernwaffen einzutreten glaubte, hat sich allgemein die Ansicht verbreitet, der Angreifer besitze einen so großen Vorteil, daß man sich mit ihm verständigen

müsse und daß es besser sei, sich seinem Willen zu fügen, als einen von vornherein aussichtslosen Konflikt auf sich zu nehmen. Wohlstetter ist ganz gewiß nicht dieser Ansicht, doch findet der Bewohner der Alten Welt — wenn nicht gar auch derjenige der Neuen — in Wohlstetters Darstellung eine Bestätigung für seinen gefühlsmäßigen Pessimismus. Hier findet er seine Befürchtungen von einem Fachmann bestätigt. Wenn die Sicherheit der westlichen Welt von einem derart prekären Gleichgewicht abhängt, ist es dann nicht besser, auf eine sicherere Karte zu setzen, vor allem in Europa, wo dem sowjetischen Expansionismus kein Hindernis mehr in den Weg gelegt werden kann?

Entgegen der allgemein geäußerten Ansicht wird jedoch die Aufgabe des Angreifers, wenn einmal die ballistische Rakete das Bombenflugzeug abgelöst haben wird, nicht um soviel leichter sein als die des Verteidigers — unter der Voraussetzung freilich, daß dieser sich so organisiert und ausrüstet, daß seine Verteidigungsbereitschaft nicht in Zweifel gezogen werden kann. Wenn er seine Sicherheit auf die Androhung eines Gegenschlages gründet, dessen Wirkung den Gewinn, den der Angreifer aus seinem Überfall ziehen könnte, zunichte machen würde, dann müssen die Mittel zu diesem Gegenschlag auch vorhanden sein, dann müssen sie den feindlichen Angriff überdauern, die feindliche Verteidigung durchbrechen und die Zerstörung, die sie androhen, auch realisieren können. Wohlstetter ist der Ansicht, daß es nicht leicht ist, den Vergeltungskräften einer Großmacht, die eine strikt defensive Politik betreibt, diese Eigenschaften zu verleihen.

Man kann aber auch der Meinung sein, daß im Gegensatz zur landläufigen Auffassung zumindest im gegenwärtigen Augenblick die Waffenentwicklung dahin tendiert, nicht den Angreifer, sondern den Verteidiger zu begünstigen. Es scheint mir wichtig, diese Meinung zu vertreten. Denn wenn es nicht so wäre, dann wäre es schlecht einzusehen, welchen Sinn eine Politik hätte, die sich auf die Ablehnung des Präventivkrieges gründet und die Aufrechterhaltung des status quo durch die Androhung der Vergeltung erreichen will, d. h. durch die Fähigkeit, erst den zweiten Schlag zu führen. Was hätten die von den Mitgliedstaaten der NATO verlangten Anstrengungen und Opfer für einen Sinn, wenn sie doch unausweichlich zum Untergang verurteilt und durch die Existenz der thermonuklearen Fernraketen einem Gegner ausgeliefert wären, der sie besiegen kann, indem er als erster und mit einem besser ausgestatteten Arsenal zuschlägt?

Wie könnte man sich noch auf die „Verteidigung" verlassen, wenn der „Angriff" um soviel stärker wäre? Ist das Gleichgewicht zwischen den beiden „Großen" wirklich so „prekär" und so „delikat", wie Wohlstetter versichert?

Bei der Antwort auf diese Frage erscheint es mir notwendig, zwischen dem Problem der Verteidigung der Vereinigten Staaten (oder der Sowjetunion) und dem allgemeineren Problem der Aufrechterhaltung des status quo zwischen den beiden Weltteilen zu unterscheiden. Statt jedoch der klassischen Terminologie zu folgen, die zwischen „allgemeinen Konflikten" und „lokalen" oder „begrenzten" Kriegen unterscheidet, ziehe ich es vor, einerseits einen Konflikt Vereinigte Staaten — Sowjetunion zu behandeln und andererseits lokale Kriege, die in erster Linie andere Staaten angehen, in die die beiden „Großen" aber hineingezogen werden könnten.

DAS AMERIKANISCH-SOWJETISCHE PROBLEM

Die Logik der Atomstrategie verlangt, daß der Angreifer zunächst die Vergeltungswaffen seines Opfers zu vernichten trachten muß. Nur wenn der Angreifer — ob es sich nun um Bomber- oder um Raketenkriegführung handelt — über ein hundertprozentig wirksames Verteidigungssystem verfügte, könnte er darauf verzichten, mit dem ersten Schlag die Gesamtheit oder doch Quasi-Gesamtheit der feindlichen Vergeltungskräfte am Boden zu zerstören. Dann würde es ihm genügen, ein Exempel zu statuieren, indem er ein einziges Bevölkerungszentrum des Gegners zerstört, damit den Gegenschlag auslöst und dessen Träger — Flugzeuge oder Raketen — an seinem eigenen undurchdringlichen Verteidigungssystem vernichtet. Nach einem derart erfolglosen Gegenschlag, verbunden mit dem Verlust des größten Teils seines Vergeltungs-Potentials, müßte das angegriffene Land kapitulieren und sich dem Diktat der Macht beugen, die so mühelos in der Lage war, den Gegenschlag zu provozieren und gleichzeitig zur Wirkungslosigkeit zu verurteilen.

Aber dieses hundertprozentig undurchdringliche Verteidigungssystem gibt es nicht. Es ist gerade das Kennzeichen der thermonuklearen Epoche, daß nur eine relativ geringe Anzahl von Geschossen ihr Ziel zu erreichen braucht, um erhebliche Zerstörungen anzurichten.

Die Bomber-Strategie

Wenn die Sowjets heute einen allgemeinen Krieg beginnen wollten, müßten sie zunächst ein Maximum von amerikanischen Bombern am Boden zerstören und dann noch jenen Teil der Bomber in der Luft abfangen, der dem ersten Schlag entkommen und zu der Vergeltungsaktion gestartet ist. Schließlich müßte die Sowjetunion den thermonuklearen Schock aushalten, der ihrem Gebiet von den Bombern zugefügt würde, die sowohl den ersten sowjetischen Angriff überstanden hätten als auch durch die Maschen des sowjetischen Verteidigungssystems hindurchgeschlüpft wären. Dieser thermonukleare Schock entspricht einer bestimmten „Quantität" von Zerstörung. Bei einer klugen Vorausplanung der Aggression wäre diese Quantität von Zerstörung minimal oder doch wenigstens „tragbar". Selbstverständlich müßte sie gegenüber dem Gewinn abgewogen werden, den sich Moskau von der Gewaltanwendung verspricht.

Die Verluste der Sowjetunion im Zweiten Weltkrieg betrugen über 20 Millionen Menschen, und doch scheint dieser enorme Aderlaß die technische und selbst die wirtschaftliche Entwicklung der Sowjetunion nicht wesentlich verlangsamt zu haben. Innenpolitische Maßnahmen haben ebenfalls beträchtliche Verluste an Menschenleben gekostet. Um die Weltherrschaft zu gewinnen, oder auch nur unter dem Druck innerer Schwierigkeiten könnte Moskau bereit sein, Risiken auf sich zu nehmen, deren Größe man im Westen nur schwer abschätzen kann. So lautet Wohlstetters These. Sie ist nicht von der Hand zu weisen, aber das Beispiel des Zweiten Weltkriegs ist schlecht gewählt, da der Sowjetunion damals der Kampf aufgezwungen wurde. Zwischen der Vorbereitung eines Angriffskrieges unter Einkalkulierung bestimmter Verluste und dem Ertragen der gleichen Verluste in einem vom Feind aufgezwungenen Abnutzungskrieg besteht ein

bedeutsamer Unterschied. Im ersten Fall nimmt man freiwillig eine Gesamtheit von Risiken auf sich, im zweiten Falle hat man nur die Wahl zwischen Kampf und Kapitulation. Immerhin ist Wohlstetters Argument — wenn auch auf einem Beispiel aufgebaut, über das sich streiten läßt — gewichtig genug, um berücksichtigt zu werden.

Wohlstetter hat ausführlich die Hindernisse beschrieben, die überwunden werden müssen, wenn die Politik der Abschreckung durch die Androhung des Gegenschlages ihre Wirksamkeit bewahren soll: sie sind zahlreich und gewichtig. Aber es läßt sich auch umgekehrt eine Liste der Probleme aufstellen, denen sich die Sowjets gegenübersehen, wenn sie die Vereinigten Staaten mit Gewalt niederzwingen wollen. Es wird sich zeigen, daß diese Probleme auch nicht leicht zu lösen sind.

Gegenwärtig und noch für einige wenige Jahre besteht die offensive Streitmacht, welche die Sowjets einsetzen müssen, um ein Maximum von amerikanischen Bombern zu zerstören, in der Hauptsache ebenfalls aus bemannten Bombern.

Wenn diese Operation sich lohnen soll, muß sie unter Ausnutzung des Ueberraschungsmoments durchgeführt werden. Wenn das Warnsystem den Besatzungen des „Strategic Air Command" noch genügend Zeit gäbe, vor dem Einschlag der feindlichen Bomben aufzusteigen, so hätte der Angreifer sein Ziel verfehlt. Gewiß könnten seine Flugzeuge gleichzeitig mit den Stützpunkten des SAC auch die wichtigsten amerikanischen Wohngebiete angreifen und dort enorme Verluste verursachen. Aber das würde die amerikanischen Bomber nicht hindern, auf dem Gebiet des Angreifers ähnliche Zerstörungen anzurichten. Das Ueberraschungsmoment ist deshalb für den Angreifer wesentlich; es erhöht die Wirkung des Angriffs auf die Stützpunkte und verstärkt die Dezimierung der feindlichen Gegenwaffen, womit es die Aufgabe der eigenen Luftverteidigung des Angreifers erleichtert. Aber die Ueberraschung ist nicht so leicht zu erreichen. Sie steht im umgekehrten Verhältnis zur zahlenmäßigen Größe der angreifenden Verbände, d. h. zu dem Ausmaß der Zerstörung, das sie, selbst um den Preis schwerer Verluste, anrichten sollen. Man kann eine gewisse Anzahl von „Warn-Kriterien" aufstellen, die, wenn sie ganz oder auch nur teilweise erfüllt sind, den Alarm auslösen und so den Effekt des feindlichen ersten Schlages begrenzen. Eine einzige Panne hinsichtlich der Ueberraschung würde genügen, einen bedeutenden Teil des amerikanischen Vergeltungs-Potentials vor der Vernichtung zu bewahren und die sowjetische Luftverteidigung durch die bloße Zahl der zur Vergeltung gestarteten Flugzeuge des SAC vor weitgehend unlösbare Aufgaben zu stellen. Und schon hätten die „Zielpunkte" im Gebiet des Angreifers eine wesentlich größere Quantität von Zerstörung zu ertragen, als vorausgesehen. Damit wäre für ihn das tatsächlich eingegangene Risiko nicht mehr gleich dem kalkulierten Risiko; die erlittenen Schäden stünden in keinem Verhältnis mehr zu dem aus der Aggression gezogenen Gewinn. Die strategische Ungleichheit der beiden Kriegführenden hätte umgekehrte Vorzeichen bekommen. Wenn man überhaupt noch von einem Sieg sprechen könnte, so hätte ihn die andere Seite errungen.

Wenn Wohlstetter die Zahl der Stützpunkte, welche die sowjetische Luftwaffe zunächst zerstören muß, nur auf einige Dutzend veranschlagt — wobei er nur

die Stützpunkte des SAC erwähnt und die Kampfflugzeuge der anderen Kommandobereiche übergeht, die trotz ihrer geringeren Selbständigkeit erhebliche Zerstörungen jenseits des Eisernen Vorhanges anrichten könnten —, so zeigt doch eine Analyse, daß ein *gleichzeitiger* Angriff auf diese Ziele nicht leicht ist. Aber diese Gleichzeitigkeit ist ja unbedingt erforderlich. Fehlt sie, so ist die Ueberraschung hinfällig, und der Angreifer läuft Gefahr, fast die Gesamtheit des amerikanischen Vergeltungs-Potentials in seinem eigenen Luftraum auffangen zu müssen. (Sobald die ballistischen Raketen zum operativen Einsatz bereit sind, wird diese Gleichzeitigkeit natürlich leichter zu erreichen sein. Aber wir werden sehen, daß der Angreifer dann auf andere Hindernisse stoßen wird.) Die gleichzeitige Vernichtung der Stützpunkte ist um so schwieriger, je tiefer sie in Richtung auf den Angreifer gestaffelt sind. Einige Luftstützpunkte des SAC befinden sich nahe an der elektromagnetischen Warnzone, welche die westlichen Länder umgibt, andere dagegen liegen mehrere Flugstunden von der Zone entfernt, in der die erste Radar-Erfassung möglich ist. So sind die vom SAC benutzten Flugplätze in Großbritannien nur einige Dutzend Flugminuten von der vordersten NATO-Warnlinie entfernt, um aber beispielsweise die SAC-Basen in Texas zu erreichen, müssen die gegenwärtig vorhandenen sowjetischen Bomber mehrere Flugstunden weit hinter die vorgeschobenen Warnlinien vordringen, die jetzt mehr und mehr die nördlichen Zugänge des amerikanischen Kontinents abschirmen. Diese unterschiedlichen geographischen Entfernungen zwischen den Angriffszielen und den Zonen, von denen aus sie gewarnt werden können, stellen den Angreifer vor ein Dilemma: Entweder zieht er es vor, daß seine Bomber etwa gleichzeitig die Warnzone erreichen, in Westdeutschland wie in der Arktis; in diesem Fall würden die Stützpunkte in Großbritannien mehrere Stunden vor denen in Texas angegriffen werden, so daß diese rechtzeitig von Flugzeugen geräumt werden könnten. Oder er plant die Angriffsflüge so, daß seine Bomber die verschiedenen anzugreifenden Stützpunkte nahezu gleichzeitig erreichen; dann allerdings würden die auf die am weitesten entfernten Ziele angesetzten sowjetischen Bomber schon ausgemacht werden, lange bevor die anderen Flugzeuge überhaupt aufsteigen. Also ist ein Generalangriff, der ein maximales Ueberraschungsmoment ausnutzt, d. h. gleichzeitig die zu zerstörenden Ziele bei gleichzeitigem Ueberfliegen der Warnzonen erreicht, technisch unmöglich. Die reine Geographie verbietet ihn. Selbst wenn es keine politische Warnung (Spannungsperiode) und keine militärische Warnung (Erfüllung einer gewissen Zahl von „Warn-Kriterien") gegeben hätte, müßte ein Angriff unweigerlich die technische Warnung auslösen, die auf einer Kombination des Radar-Systems mit den geographischen Gegebenheiten beruht.

Ohne Zweifel kann der sowjetische Generalstab eine Art Belagerung des westlichen Luftraumes ins Auge fassen: er kann die Warnzonen alle im gleichen Moment überfliegen lassen, um dann die auf die Nahziele angesetzten Bomber so lange kreisen zu lassen, ohne anzugreifen, bis die anderen die Fernziele erreicht haben. Der Angreifer würde damit vielleicht erreichen, daß der amerikanische Gegenschlag ein wenig verzögert würde, weil die sowjetischen Bomber für eine gewisse Zeit nur eine unbestimmte Bedrohung darstellten. Einflüge in geringer Höhe könnten auch in Betracht kommen, weil sie in gewissen Zonen

schlecht erfaßt werden können. Schließlich sind auch Einflüge denkbar, welche die Hauptwarnsysteme umgehen und so eine unbemerkte Annäherung ermöglichen; die geographischen Gegebenheiten und die technische Beschaffenheit der Radar-Systeme bieten sich dazu an. In vielen Fällen könnte eine derartige „back door"-Strategie, verbunden mit direkten Angriffen, sich bezahlt machen und die für den Alarm verbleibende Zeitspanne reduzieren. Aber selbst in diesem Falle bleiben die Risiken des Angreifers beträchtlich, und der Verteidiger kann sich immer so organisieren und ausrüsten, daß er derartige Taktiken zum Scheitern verurteilen kann. Gewiß ist ein solches Verteidigungssystem kompliziert und kostspielig, aber es ist technisch nicht unmöglich, und das allein ist entscheidend. Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Aufgabe des Angreifers so schwierig und gefahrvoll gemacht werden, daß in der Tat eine Abschreckung besteht.

Der entscheidende Bestandteil des „deterrent", der Schutz des amerikanischen Vergeltungs-Potentials, ist bisher erreicht worden durch:

die geographische Streuung der Stützpunkte über die ganze nördliche Halbkugel, die einen gleichzeitigen Ueberraschungsangriff ohne Auslösung eines mehrstündigen Alarms fast unmöglich macht;

die ständige Ueberwachung der gegnerischen Flugoperationen an den Grenzen des eigenen Luftraums;

die Alarmbereitschaft der amerikanischen Vergeltungskräfte, welche die Auswertung jedes beunruhigenden Anzeichens erlaubt, seien es nun Agentenmeldungen oder technische Alarmzeichen von den Radar-Netzen der freien Welt.

Diese Einrichtungen sind an sich schon ein Zeichen unserer Zeit. Die aktive Abwehr (Abfangjäger, Flak und neuerdings Boden-Luft-Raketen) spielen für den Schutz des Vergeltungs-Potentials der Vereinigten Staaten nur eine zweitrangige Rolle. Diese „aktive Abwehr" wird den Angreifer lediglich „behindern" können. Was sie von angreifenden feindlichen Luftstreitkräften abfangen kann, genügt nicht, um ihr eine wirksame Rolle bei der Abschreckung der Aggression zu geben. Im thermonuklearen Zeitalter kommt es für ein Land in reiner Defensiv-Stellung allein darauf an, daß sich seine Vergeltungskräfte nicht da befinden, wo die feindlichen Geschosse einschlagen. Rechtzeitiges Erkennen des Angriffs und eine nur kurze Warnzeit benötigende Mobilisierung der Vergeltungswaffen sind für die Wirksamkeit des „deterrent" weitaus wichtiger als jedes System der aktiven Abwehr.

Die Raketen-Strategie

In Zukunft werden die bis hierher angestellten Erwägungen allerdings kaum noch gültig sein. Kaum ist ein militärisches System, das den status quo zwischen den beiden Blöcken garantieren soll, in Funktion getreten, da wird es von der technischen Entwicklung schon wieder zum Veralten verurteilt. Während morgen die ballistischen Raketen der Sowjets fast ohne Vorwarnung die Bomber des SAC in ihren Stützpunkten am Boden zerstören können, werden die Boden-Luft-Raketen der sowjetischen Luftverteidigung in der Lage sein,

den amerikanischen Geschwadern, die den ersten Angriffsschlag doch noch überstanden haben und zur Vergeltung anfliegen, schwere Verluste beizubringen. Die Summe der dadurch dem SAC zugefügten Verluste kann einen so hohen Prozentsatz der amerikanischen strategischen Luftstreitkräfte ausmachen, daß die schließlich auf sowjetischem Gebiet angerichtete Quantität von Zerstörung noch als „tragbar“ erscheinen könnte, vor allem wenn Moskau den Siegespreis im Auge behält: die militärisch unbestrittene Weltherrschaft.

Befürchtungen dieser Art gibt Wohlstetter Ausdruck, wenn er schreibt: „Die wichtigste Folgerung ist, daß wir mit einem starken Anwachsen der Angriffswucht, die von den Sowjets fast ohne Warnung eingesetzt werden kann, und mit der Verstärkung der russischen Kapazität für einen gänzlich überraschenden Angriff rechnen müssen. Folglich wird die Abschreckung, wenn auch nicht unmöglich, so doch sehr schwer zu erreichen sein, und es mag sein, daß wir in kritischen Augenblicken im kommenden Jahrzehnt nicht genügend Macht besitzen, um einen Angriff abzuschrecken.“

So berechtigt diese Befürchtungen auch sein mögen, so bleibt doch einzuwenden, daß es äußerst zweifelhaft ist, ob jemals eine Seite einen so entscheidenden technologischen Vorsprung gegenüber der anderen erreichen wird, daß die Anwendung von Gewalt für sie nicht mehr mit einem ungeheuren Risiko verbunden wäre. In den Kriegen der Vergangenheit setzten die Kriegführenden ihr jeweiliges Potential nur allmählich ein, und sie konnten sich den wechselnden Kriegslagen anpassen. Die Mobilisierung neuer Jahrgänge, neue Bündnisse, die Ausnutzung neuer technischer Entwicklungen konnten den Ausgang des Kräftemessens beeinflussen. Der Krieg war eine Funktion der Zeit. Im thermonuklearen Zeitalter hingegen kann die Entscheidung innerhalb weniger Stunden erzwungen werden. Der Angreifer kann sich ein Fehlgehen seines ersten Schlages nicht leisten. Geht er fehl, so folgt die vernichtende Strafe auf dem Fuße. Ein Angriff auf eine thermonukleare Macht stellt deshalb in jedem Fall ein enormes Risiko dar.

Aber unterstellen wir einmal, daß die Sowjets für einen begrenzten Zeitraum während der nächsten Jahre über ein wachsendes Arsenal von interkontinentalen ballistischen Raketen mit thermonuklearen Sprengköpfen verfügen werden, während auf der Seite des Westens die amerikanischen Vergeltungskräfte nach wie vor ausschließlich auf die strategischen Ueberschall-Bomber, die gegenüber Boden-Luft-Raketen verwundbar sind, angewiesen bleiben. Der Schutz einer lediglich aus Bombern bestehenden Vergeltungs-Streitmacht auf ihren Stützpunkten ist gegen Beschuß mit ballistischen Raketen wesentlich schwieriger zu erreichen als heute, wo die Angriffskräfte noch überwiegend aus gleichwertigen Bombern bestehen. Selbst wenn die ballistischen Raketen des Angreifers noch wenig treffsicher sind und ihre durchschnittliche Streuung beispielsweise 0,5 vH der Reichweite beträgt, ist die Zahl der Raketen, die auf eine Zielscheibe, wie sie ein Flugplatz mit seinen Flugzeugen darstellt, abgeschossen werden müssen, relativ gering. Nehmen wir der Einfachheit halber an, daß sie unter 10 Stück pro Ziel liegt. Wenn also rund 50 Stützpunkte zerstört werden müßten, um einen sehr bedeutenden Teil der Flugzeuge des SAC außer Gefecht zu setzen, so müßte der Angreifer also rund fünfhundert Raketen nahezu gleichzeitig abfeuern. Wenn die durchschnittliche Streuung ver-

ringert und beispielsweise einem Wert von 0,1 vH der Reichweite angenähert werden könnte, wären dafür vielleicht nur noch ungefähr 100 Raketen notwendig. Natürlich beruhen diese grob geschätzten Zahlen auf der Voraussetzung, daß die horizontalen und vertikalen Koordinaten der Ziele exakt bekannt sind (was selbstverständlich bei Flugplätzen für schwere Bomber der Fall ist) und daß alle Raketen funktionieren (was wesentlich schwerer zu erreichen ist). Selbst wenn man die Rechnung um einen gewissen Prozentsatz nach oben abrundet, wird man Wohlstetter beipflichten, daß dieses Problem für einen Angreifer, der entschlossen ist, einige Risiken auf sich zu nehmen, nicht unlösbar ist.

Doch selbst wenn die Vereinigten Staaten sich in einem derartigen Zustand der Unterlegenheit gegenüber der Sowjetunion befänden, selbst wenn nur ihr „Strategic Air Command“ in der Lage wäre, die Lebensadern der kommunistischen Welt zu erreichen, und wenn die Flugzeuge des SAC einigen hundert voll einsatzfähigen russischen Raketen ausgeliefert wären — selbst dann könnte man der Politik der Abschreckung noch einiges Vertrauen schenken. Man spricht seit Jahren von der „Streuung in der Luft“ und den ständigen Alarmflügen als einer Garantie für das Intaktbleiben der amerikanischen Vergeltungsstreitkräfte. Nun hat Wohlstetter festgestellt, daß immer nur ein sehr geringer Prozentsatz der Maschinen in der Luft war — zwischen 4 und 6 Prozent — und daß die Garantie für das Intakthalten des amerikanischen Vergeltungspotentials durch ständige Mobilität und Alarmflüge nichts weiter als eine Einbildung war.

Es war insofern eine Einbildung, als die zu einer solchen Operation gehörenden kostspieligen Dispositionen gar nicht unbedingt erforderlich waren. Solange die russische Drohung sich nur in Ueberschallbombern materialisierte, war es überflüssig, Material, Personal und Finanzen einer solchen Belastung auszusetzen. Das war im Jahre 1956 noch der Fall, als die Flugzeuge des SAC durchschnittlich 31 Stunden pro Monat, d. h. 4 vH der Monatsstunden, in der Luft waren. Aber wenn die oben angenommene Hypothese sich bewahrheiten würde, wenn die Sowjets eines Tages wirklich über genügend ballistische Raketen verfügen würden, um schlagartig und mit Sicherheit den größten Teil der nachlässig über nur einige Dutzend Flugplätze verstreuten Bomber des SAC zu vernichten, so möchte man doch annehmen, daß dann das System der dauernden Streuung in der Luft eingeführt würde.

Niemand bezweifelt, daß das sehr kostspielig wäre. Aber in Dingen der Verteidigung, wenn die Existenz eines Volkes auf dem Spiele steht, genügt es, daß die Sache technisch möglich ist, um sich dazu zu entschließen. Die Flugzeuge der kommerziellen Luftfahrtgesellschaften legen täglich eine so hohe Zahl von Flugstunden zurück, daß es erwiesen ist, daß man das Material einer derartigen Belastung aussetzen kann. In einer unerbittlichen Welt rächen sich Irrtümer und technische Versäumnisse bitter. Wenn die Existenz der Vereinigten Staaten davon abhinge, daß man 10 vH des Verteidigungs-Budgets darauf verwendet, einen bedeutenden Teil der Flugzeuge des SAC ständig in der Luft zu halten, dann würde man das tun — zumal es sich um eine temporäre Maßnahme handeln würde. Aber bevor man dazu übergeht, 30 bis 40 vH der Bomber des SAC in ständigen Alarmflügen einzusetzen, könnte eine Reihe von Interims-Maßnahmen ergriffen werden, welche die Aufgabe des Angreifers erschweren

und die Wirksamkeit der Politik der Abschreckung erhöhen. Die Aufteilung in Geschwader oder gar Halb-Geschwader, welche die Zahl der vom Angreifer benötigten Raketen vervielfacht; die Rückverlegung der Stützpunkte, welche die Streuung der Raketen vergrößert und so den Angreifer zwingt, mehr davon einzusetzen; die Verkürzung der Alarmzeiten usw. — dies alles kann nacheinander oder gleichzeitig zum Schutz eines Potentials beitragen, das für die freie Welt lebenswichtig ist. Außerdem besteht dieses Vergeltungs-Potential ja nicht nur aus den Kräften des SAC, von denen bis jetzt allein die Rede war. Man muß auch die amerikanische Marineluftwaffe hinzurechnen und ebenso die an der Peripherie des sowjetischen Machtbereichs stationierten Einheiten der taktischen Luftwaffe, die, wenn die Umstände es erfordern, eine nicht zu unterschätzende Drohung darstellen können.

Aber vor allem ist offensichtlich, daß die hier erörterte Hypothese viel zu absolut gesetzt ist. Das sowjetische Arsenal ist noch nicht so reichhaltig und das amerikanische nicht so armselig, wie hier angenommen. Zu dem Zeitpunkt, da die Sowjetunion über genügend präzise und treffsichere interkontinentale Raketen verfügt, um unter tragbaren Risiken ein so gewagtes Spiel spielen zu können, werden die Vereinigten Staaten gleichfalls genügend Raketen besitzen, um die Gewaltanwendung zu verhindern. Denn die Logik der nuklearen Raketen-Strategie ist dieselbe wie die der nuklearen Luftwaffen-Strategie: der Aggressor ist mehr denn je gezwungen, zuerst die Vergeltungskapazität seines Opfers auszuschalten — und das sind nun die Raketen-Abschußrampen. Diese Operation ist nun sogar noch viel dringlicher, weil es zwar Flugzeugabwehr-Raketen, aber vorerst keine Raketenabwehr-Raketen gibt. Das anzugreifende Land kann hingegen die Machtprobe von vornherein verhindern, indem es dem potentiellen Angreifer die Zerstörung seiner großen Bevölkerungszentren androht. Das Potential, das es unterhalten muß, um dieser Drohung Nachdruck zu verleihen, kann überdies wesentlich kleiner sein als dasjenige, mit dem der Angreifer sich ausrüsten muß.

Bevor wir uns mit der Arithmetik dieser neuartigen Konfrontation auseinandersetzen, wollen wir ihre Logik betrachten.

Die Abwehr von ballistischen Raketen ist heute noch unmöglich. Ohne Gefahr des Irrtums kann man zweifellos sagen, daß die ballistischen Fernraketen einsatzbereit sein werden, bevor Raketenabwehr-Raketen überhaupt erprobt worden sind. Wer also in Zukunft ein Land angreifen will, das selbst ballistisch-nukleare Waffen besitzt, muß, wenn er nicht selbst beträchtliche Zerstörungen erleiden will, begründete Aussicht haben, die Raketen seines Opfers zu zerstören, bevor sie abgeschossen werden können. Da er die einmal im Flug befindlichen Raketen nicht aufhalten kann, muß er sie schon am Boden, d. h. auf der Abschußrampe, treffen. Bisher konnte er dank seines eigenen Luftabwehrsystems seine Angriffspläne auf die Summe der am Boden, d. h. auf den gegnerischen Flugplätzen, und in der Luft erreichten Zerstörungen gründen. In Zukunft wird hingegen allein die Zerstörung am Boden noch sinnvoll sein.

Das angegriffene Land befindet sich nicht in der gleichen Lage. Wenn der Angreifer seine Salven ballistischer Raketen mit thermonuklearen Sprengköpfen erst einmal abgeschossen hat, ist es sinnlos, den Gegenschlag — falls er überhaupt

noch möglich ist — gegen seine Abschußrampen zu richten. Wenn man dagegen imstande ist, die großen Bevölkerungszentren des angreifenden Landes auszulöschen, so kann das durchaus eine Drohung darstellen, die dem potentiellen Aggressor nahelegt, auf die Anwendung von Gewalt zu verzichten.

Nun ist aber der Gegenangriff auf die Wohngebiete — und damit auch auf die politischen und wirtschaftlichen Zentren — des Angreifers wesentlich einfacher als die Zerstörung der Raketen-Abschußrampen: Städte sind leichter auszumachen als Raketenbasen; sie können weder in den Boden versenkt noch durch Beton geschützt noch verlagert werden; sie sind empfindlich gegen Hitze und Druck, gegen die Raketenbasen geschützt werden können; schließlich haben die Bevölkerungsansammlungen viel größere Dimensionen als die Raketenbasen, die auf interkontinentale Entfernung als reine Punktziele anzusprechen sind.

Entgegen der landläufigen Auffassung hat es also durchaus den Anschein, daß ein nuklearer Raketen-Angriff wesentlich schwerer durchzuführen ist als die „Abschreckung", vorausgesetzt, daß der Verteidiger die erforderlichen Gegenmaßnahmen getroffen hat. Oder sagen wir, um in der Logik des Raketenzeitalters zu bleiben, in das wir jetzt eintreten: ein Angriff kann nur mit einem bedeutenden Potential geführt werden, wogegen ein recht geringes Potential schon genügt, um den Preis der Aggression als unmäßig hoch erscheinen zu lassen.

Die Politik des „deterrent" kann deshalb, zumindest militärisch gesehen, wirksam bleiben, wenn sie sich auf folgende Elemente gründet:

einen gewissen Vorrat an interkontinentalen Raketen mit thermonuklearen Sprengköpfen;

die Vermehrung der Abschußrampen für diese Raketen und deren Schutz durch Streuung, Tiefenstaffelung und unterirdische oder gar bewegliche Anlagen;

die „glaubhafte Drohung", daß im Falle eines Angriffs ein Gegenschlag gegen die Bevölkerung des Angreifers erfolgt und daß dieser Gegenschlag selbst dann noch wirkungsvoll sein wird, wenn er nur mit einem Teil der vor dem Angriff vorhandenen Raketen-Kapazität geführt wird (angesichts der Tatsache, daß eine relativ kleine Anzahl von Raketen ausreicht, um die hauptsächlichen Bevölkerungszentren des Angreifers zu vernichten).

Es ist problematisch, hier Zahlen anzugeben — vor allem weil man in Europa lebt, wo man schlecht informiert ist, und weil es sich um geheime Angelegenheiten handelt, über die die Eingeweihten strengstes Stillschweigen bewahren. So müssen beispielsweise schon einige für die ganze Rechnung grundlegende Größen geschätzt werden. Wohlstetter hat denn auch nicht verfehlt, darauf hinzuweisen, daß meine Annahmen „gleichermaßen unklar wie extrem optimistisch", d. h. falsch, seien.

Mangels genauer Angaben — die schon infolge der geringen bisherigen Erfahrungen sehr rar sind — kann man nur von einer Anzahl von Hypothesen ausgehen. Nehmen wir den für den Angreifer günstigsten Fall an, daß alle Raketen einwandfrei funktionieren, daß die Koordinaten der Ziele präzis bekannt sind und daß die angestrebte Zerstörungswahrscheinlichkeit 90 vH betragen soll.

Auf der anderen Seite müssen wir zunächst einmal annehmen, daß die Fernraketen eine durchschnittliche Streuung von 0,5 vH der Zielentfernung haben. Diese Streuung ist gewiß groß, und sie wird im Laufe der Zeit verringert werden können. Bei einer höheren Treffgenauigkeit wird, wie vergleichsweise aufgezeigt werden wird, der „Verbrauch" an Raketen entsprechend geringer. Die Angaben über die Wirkung der Kernexplosionen, sowohl in der Luft wie am Boden, stammen aus Tabellen, die von der amerikanischen Atomenergie-Kommission im Jahre 1957 veröffentlicht wurden.

Solange man auf Flugzeuge als Träger für Kernsprengstoffe angewiesen war, haben sich beide Seiten den unaufhörlich wechselnden Bedingungen des Kampfflugzeuges angepaßt. So hatte das SAC in Ermangelung eines weitreichenden Bombers zunächst eine „Strategie der vorgeschobenen Basen" entwickelt. Dann hat es sich mit Flugzeugen interkontinentaler Reichweite ausgerüstet. Da diese aber an Geschwindigkeit verloren, was sie an Aktionsradius gewannen, mußten sie durch leichtere Bomber ergänzt werden, die nicht so weit, dafür aber schneller fliegen konnten. Dadurch wurde es notwendig, Stützpunkte sowohl nahe am Feind als auch tiefer im Hinterland einzurichten. Etwa 1952 oder 1953 erreichte das sowjetische Kernwaffen-Arsenal eine gewisse Bedeutung, und von nun an wurde der Ueberraschungsangriff zum permanenten Bestandteil der sowjetischen Möglichkeiten. Jetzt mußte man zur Streuung der Geschwader des SAC, zur kurzfristigen Alarmbereitschaft und zur weltweiten Radar-Beobachtung übergehen, um ein jetzt durch die sowjetische Atomwaffe direkt bedrohtes Potential zu schützen. Seit 1957 hat *Chruschtschow* dem mächtigsten Sprengstoff die ballistische Trägerrakete hinzugefügt. Nun erweist sich die Streuung der Einheiten des SAC als ungenügend, und man geht zur Mobilität über, bis die Vereinigten Staaten selbst auch ein Arsenal von interkontinentalen Raketen besitzen werden.

Obwohl die ballistische Rakete erst seit kurzem zum Kriegsarsenal der beiden „Großen" gehört, ist auch hier bereits eine taktische Anpassung an deren rapide gestiegene technische Möglichkeiten erfolgt.

Zunächst hatte man sich mit von festen Rampen an der Oberfläche abgeschossenen Raketen begnügt, wobei die Rampen weder geschützt wurden noch überhaupt geschützt werden konnten. Den Schutz der Rampen sah man vielmehr in ihrer geringen Größe, denn es schien angesichts der Streuung, die man den Raketen zuschrieb, unmöglich, ein Punktziel aus größerer Entfernung zu treffen. Nun ergibt aber eine einfache Berechnung, wie viele Raketen mit nuklearen Sprengköpfen von je einer Megatonne benötigt würden, um eine Oberflächenrampe, die einen Druck über 1 kg/qcm (14,2 lbs./sq.in.) nicht aushält, mit neunzigprozentiger Sicherheit durch Druckwirkung zu vernichten. (Die sonstigen Voraussetzungen sind die oben angegebenen.)

Zielentfernung	1500 km	3000 km	5000 km	7000 km
Zahl der benötigten Raketen . . .	7	14	24	32[2]

Auf diese relativ geringen Entfernungen ist der „Verbrauch" an ballistischen Raketen nicht sehr hoch. Und die der Berechnung zugrunde liegenden Hypo-

[2]) Wenn die durchschnittliche Streuung nur 0,1 vH der Zielentfernung beträgt, ergeben sich folgende Zahlen: 1, 2, 4, 6.

thesen sind noch ungünstig für den Angreifer gewählt, vor allem hinsichtlich der Treffsicherheit der Rakete und der Widerstandskraft der Rampen. Auf der anderen Seite allerdings ist angenommen worden, daß der Angreifer den Standort des Ziels genau kennt und daß alle seine Raketen störungsfrei funktionieren, was gegenwärtig noch kaum der Fall ist. Aber wie dem auch sei — diese Zahlen unterstützen die These von Wohlstetter, denn sie zeigen die große Verwundbarkeit der „Abschreckungs"-Waffen, wenn sie in relativer Nähe des Gebiets eines potentiellen Angreifers postiert sind.

Doch der alte Kampf zwischen dem Geschoß und dem Panzer, zwischen Angriff und Abwehr, setzt sich auch auf dem Gebiet der Raketen fort. In dem Maße, wie die einen Techniker die offensiven Eigenschaften der interkontinentalen Raketen durch höhere Funktionsfähigkeit und größere Treffgenauigkeit zu vergrößern suchen, arbeiten andere Techniker daran, ihre Verwundbarkeit gegenüber dem feindlichen Angriff zu vermindern. Jeder Raketenbauer sucht seine Rampen jetzt durch eine dicke Betondecke zu schützen, sie tief in den Boden einzugraben oder aber beweglich zu halten, sei es zu Lande, zur See oder in der Luft.

Bei der Berechnung, deren Resultate im folgenden angegeben werden, wurde das gleiche Verfahren angewandt wie bei der vorangegangenen, nur wurde jetzt angenommen, daß die Raketenrampen der Vergeltungskräfte sich in unterirdischen Beton-Unterständen befinden, die einen Druck bis zu 10 kg/qcm (142 lbs./sq. in.) aushalten. Wenn der Angreifer diese Rampen mit Sprengköpfen von je 1 Megatonne bekämpfen will, die er in der Luft über dem Ziel zündet, so muß er schon recht beträchtliche Mengen von Raketen ansetzen:

Zielentfernung	1500 km	3000 km	5000 km	7000 km
Zahl der benötigten Raketen . . .	52	106	156	205[3]

In diesem Fall erscheint der Schutz der Rampen — zumindest für eine gewisse Zeit — gewährleistet. Selbst um die relativ nahe am Feind befindlichen Abschußrampen mit neunzigprozentiger Sicherheit zu vernichten, wird eine beträchtliche Zahl von Angriffs-Raketen benötigt. Schon 10 Rampen mit je einer zur Vergeltung bereiten Rakete würden den Feind zwingen, auf einen Schlag über 500 seiner eigenen Raketen darauf zu verschießen! Und die strategische Tiefenstaffelung erlangt, wenn die Rampen unterirdisch angelegt sind, eine überragende Bedeutung: Auf große Entfernung müßte der Angreifer, um sicherzugehen, eine Zahl von Raketen einsetzen, die jedenfalls seine gegenwärtigen Möglichkeiten weit übersteigt. Eine Verbesserung des Streuungs-Quotienten von 0,5 auf 0,3 vH der Zielentfernung würde diese Gegebenheit noch nicht grundlegend ändern.

Man mag hiergegen einwenden, daß den Bemühungen der westlichen Techniker, eine „zweite Generation" von Raketen zu entwickeln, die auf diese Weise geschützt werden können, entsprechende Erfolge der sowjetischen Techniker gegenüberstehen werden, daß sie die Treffgenauigkeit und Nutzlast ihrer Raketen erhöhen, die Funktionsfähigkeit verbessern und eine präzise Auslösung der Zündung, sei es in der Luft oder am Boden, gewährleisten können.

[3]) Wenn die durchschnittliche Streuung nur 0,3 vH statt 0,5 vH der Zielentfernung beträgt, ergeben sich die folgenden Zahlen: 29, 60, 106, 154.

Unter dieser Perspektive kann eine ähnliche Berechnung angestellt werden, wobei wir dieses Mal eine Explosion am Boden annehmen wollen. Nehmen wir ferner an, daß die zu vernichtende Rampe nur verwundbar ist, wenn sie sich innerhalb der „plastischen Zone" befindet, d. h. in einer Entfernung vom Explosionsherd, die höchstens doppelt so groß ist wie der Halbmesser des Kraters. Und unter „Verwundbarkeit" sei verstanden, daß der sofortige Start einer Vergeltungs-Rakete von dieser Rampe unmöglich gemacht wird. Hierbei kommt man zu folgenden Ergebnissen:

Zielentfernung	1500 km	3000 km	5000 km	7000 km
Zahl der benötigten Raketen . . .	21	43	75	111[4]

Das sind die Zahlen, auf die ich Bezug genommen hatte und die Wohlstetter für eine einzigartige Unterbewertung der Möglichkeiten des Angreifers hielt. Wenn es dem Westen innerhalb einiger Jahre gelänge, einige Hundert in dieser Weise geschützte und über die ganze nördliche Erdhälfte verteilte Abschußrampen aufzubauen, dann würde allein die Zahl von Raketen, die nahezu gleichzeitig abgeschossen werden müßten, wenn der Angriffsschlag voll wirksam werden soll, den Aggressor vor eine praktisch unlösbare Aufgabe stellen. Das ist die These, die ich in den Zeitschriften *The Reporter* und *Réalités* vertreten habe.

Wenn die Treffsicherheit erhöht wird, wenn die Lage der zu vernichtenden Rampen sowohl nach geographischen Koordinaten als auch nach Meereshöhe ganz präzis bekannt ist, wenn alle Raketen reibungslos funktionieren und wenn sie alle gleichzeitig oder wenigstens fast gleichzeitig abgeschossen werden können — wenn alle diese Bedingungen erfüllt sind, dann freilich wird der Schutz des Vergeltungs-Potentials noch andere Maßnahmen erforderlich machen als die hier in unserem Rechenexempel angenommenen.

Bis die Raketen des Angreifers allmählich alle diese Eigenschaften erwerben, wird einige Zeit vergehen. Die Vereinigten Staaten werden ihrerseits diese Zeit nutzen, um ihr Vergeltungs-Potential der Entwicklung des gegnerischen Angriffs-Potentials anzupassen. Wenn Wohlstetter mir vorwirft, daß ich zu optimistisch bin, indem ich Amerika ein kaum verwundbares Potential zuschreibe, das es noch nicht hat, so könnte ich ihm umgekehrt seinen übertriebenen Pessimismus vorhalten, weil er den Sowjets technische Mittel zuschreibt, die sie gleichfalls noch nicht besitzen. Gewiß erfordert die Politik der Abschreckung eine andauernde Anstrengung. Nichts ist heutzutage statisch. Es findet ein technischer Wettlauf statt, in dem die Sowjets jedoch offenbar kaum die Möglichkeit haben, einen entscheidenden Vorsprung zu erringen. Ein solcher Vorsprung müßte schon sehr groß sein, um das enorm hohe Risiko auszugleichen, das von nun an jeder militärischen Auseinandersetzung zwischen den beiden großen Mächten innewohnt.

Die politische und militärische Position der Vereinigten Staaten kann äußerst stark gemacht werden. In politischer Hinsicht ist ein automatischer thermonuklearer Gegenschlag gegen jeden unverhüllten Großangriff wahrscheinlich leichter zu planen und vorzubereiten als die Aggression selbst. Wenn ein Land

[4]) Wenn die durchschnittliche Streuung nur 0,1 vH statt 0,5 vH der Zielentfernung beträgt, ergeben sich die folgenden Zahlen: 4, 8, 14, 20.

sich im Zustand legitimer Selbstverteidigung befindet, stellt sich für seine Regierung die Frage nach dem Risiko kaum noch. Wenn sie im voraus ihre Dispositionen getroffen hat und beschlossen hat, daß die Erfüllung bestimmter Kriterien *automatisch* den Gegenschlag auslösen wird, dann gibt es im Augenblick der Gefahr nichts mehr zu diskutieren, weder die moralische Seite noch das Risiko; dazu ist es dann zu spät. Dieser vorgefaßte Entschluß, öffentlich und unzweideutig von höchster Stelle verkündet, ist im übrigen eines der wesentlichsten Elemente der „Politik der Abschreckung". Er macht glaubhaft, daß das bedrohte Land zurückschlagen wird, und legt somit nahe, auf die Anwendung von Gewalt zu verzichten.

Für den Angreifer hingegen muß bei der Planung seiner Aktion das Risiko die Hauptsorge sein. Der Krieg ist immer ein Wagnis. Eine thermonukleare Aggression kann zur nahezu vollständigen Selbstvernichtung führen, und man muß schon einer gewaltigen Ueberlegenheit, vor allem aber einer praktisch uneingeschränkten Straflosigkeit sicher sein können, um sich dazu zu entschließen. Der Angreifer setzt einen gewaltigen Apparat der Zerstörung in Bewegung, der ihn selbst vernichten kann. Der Angegriffene handelt in Notwehr. Das ist ein bedeutsamer Unterschied.

Vor allem aber — und gegen allen Anschein — ist die Reaktion auf einen Angriff technisch leichter zu bewerkstelligen als die Aggression selbst. Auch wenn nur ein geringer Teil des amerikanischen Vergeltungs-Potentials vom ersten Angriffsschlag der Sowjets verschont bliebe, wäre der Gegenangriff gegen die russischen Bevölkerungszentren immer noch durchführbar. Für Moskau ist das eine Drohung, die desto glaubhafter ist, weil sie mit sehr geringen Mitteln verwirklicht werden kann. Allein das Bewußtsein, daß der Gegner diese Möglichkeit hat, vor allem aber der hohe Grad von Warscheinlichkeit, daß er sie auch benutzen wird, ist ein ernstes Hindernis für jede Gewaltpolitik.

Die weiter oben angegebenen Zahlen hinsichtlich des „Verbrauchs" an Raketen geben ein Bild von den Problemen, denen sich die Sowjets gegenübersähen, wenn sie jemals die Absicht hätten, die Vereinigten Staaten zu überfallen. Ähnliche Berechnungen können aber auch auf der anderen Seite angestellt werden, um die Bedingungen zu zeigen, unter denen die Vereinigten Staaten zurückschlagen würden. Wir sind davon ausgegangen, daß dieser Gegenschlag zunächst gegen die Bevölkerungszentren des Gegners gerichtet wäre. Hier die der Berechnung zugrunde liegenden Hypothesen: die anzugreifenden Städte sind als Kreise von durchschnittlich 3 km Halbmesser angenommen, sie sollen als vernichtet gelten, wenn die Hälfte ihrer bebauten Fläche durch eine Druckwirkung von mindestens 0,350 kg/qcm (4,97 lbs./sq. in.) zerstört ist. Die Sprengkraft der angreifenden Raketen ist mit je 1 Megatonne veranschlagt, sie sollen in der Luft gezündet werden, und ihre durchschnittliche Streuung ist mit 0,5 vH der Zielentfernung angesetzt. Es kann angenommen werden, daß Zerstörungen oben umschriebenen Ausmaßes an etwa 50 wichtigen Zentren der Verwaltung, des politischen und wirtschaftlichen Lebens und der Industrie eines Landes ausreichen würden, um den durch die Aggression gewonnenen Vorteil mehr als auszugleichen. Die folgende Tabelle faßt die Ergebnisse der Berechnungen zusammen:

Zielentfernung	1500 km	3000 km	5000 km	7000 km
Zahl der benötigten Raketen	3	6	9	13[5]

Diese Zahlen sind offensichtlich wesentlich günstiger als die obigen. Infolge der unterschiedlichen Dimensionen der beiden Arten von Angriffszielen — Raketenrampe oder Großstadt — und infolge ihrer unterschiedlichen Empfindlichkeit gegenüber Kernexplosionen konnte der Vergleich gar nicht anders ausfallen. Das bedeutet nicht weniger, als daß ein Vergleich der beiderseitigen strategischen Positionen für die Durchführbarkeit einer Politik der Abschreckung spricht. Zumindest für die nächsten Jahre läßt sich das voraussehen.

Auf der einen Seite hat der Verteidiger die Möglichkeit,

die Abschußrampen zu streuen, sie unterirdisch anzulegen, sie zur See, zu Lande und in der Luft beweglich zu halten und — besser noch — diese verschiedenen Schutzmaßnahmen zu kombinieren, um das Intaktbleiben des Vergeltungspotentials zu gewährleisten;

unmißverständlich zu erklären, daß er im Falle einer lebensgefährlichen Bedrohung lieber das Risiko der gegenseitigen Vernichtung in Kauf nimmt, als zu kapitulieren.

So hätte der potentielle Angreifer ein ungeheures Risiko auf sich zu nehmen, weil er nicht damit rechnen kann, die Vergeltungsraketen zu vernichten, bevor sie gegen ihn abgeschossen werden.

Auf der anderen Seite muß die Macht, die eine gewaltsame Expansionspolitik anstrebt, wohl oder übel entweder den status quo akzeptieren und verhandeln oder das Risiko eines Überfalls auf die gegnerischen Raketenrampen auf sich nehmen, wobei sie sich darüber klar sein muß, daß schon ein begrenzter Prozentsatz von Raketen, der dabei der Vernichtung entgeht, genügen würde, um auf ihrem eigenen Gebiet so lebenswichtige, aber leicht verwundbare Objekte wie ihre großen Städte auszulöschen.

Auf der einen Seite genügt ein Vorrat von einigen Hundert Raketen, um der Politik der Abschreckung Wirkung zu verleihen; auf der anderen Seite geht die Zahl der Raketen, die für den Angriff benötigt werden, in die Tausende.

Wohlstetter wird hier einwenden, die Möglichkeit der Zerstörung von 50 bedeutenden Städten zu 50 vH stelle nicht unbedingt eine ausreichende Drohung dar. Er führt folgendes Beispiel an: „Wenn man beispielsweise damit rechnen kann, daß fünf Geschosse mit einer Sprengkraft von je einer halben Megatonne und einer durchschnittlichen Treffgenauigkeit auf zwei Meilen die Hälfte der Bevölkerung einer Stadt von 900 000 Einwohnern und 40 Quadratmeilen Fläche vernichten würden, falls die Bewohner ohne Schutz wären, so sind dafür schon 60 Geschosse notwendig, falls Schutzanlagen vorhanden sind, die einen Ueberdruck von 100 Pfund pro Quadratzoll (7 kg/qcm) aushalten.“ Mathematisch ist das ohne Zweifel richtig. Aber die Stadt selbst wäre auch in diesem Falle schon nach dem Einschlag der zweiten Rakete zerstört, und die Perspektive derartiger Zerstörungen für das gesamte Gebiet des Angreifers hat immerhin auch schon

[5]) Wenn die durchschnittliche Streuung von 0,5 vH auf 0,1 vH der Zielentfernung herabgesetzt werden kann, ergeben sich folgende Zahlen: 1, 1, 2, 2.

ihre Bedeutung für die Abschreckung. Freilich gehört zu einer wirkungsvollen Abschreckungspolitik, daß die Waffen, auf die sie sich gründet, auch wirklich in der Lage sind, die Zerstörungen anzurichten, die der Gegner fürchten muß. Aber auf diesem Gebiet haben wir — glücklicherweise — alle keine Erfahrungen, es herrscht überall Ungewißheit, und lediglich auf eine mathematische Berechnung zu vertrauen, hieße für den Angreifer, sich Gefahren auszusetzen, die desto größer sind, weil das Gesetz der großen Zahl auf einen thermonuklearen Zweikampf wohl kaum anwendbar ist. Aus all dem Gesagten kann der Schluß gezogen werden, daß das „Gleichgewicht des Schreckens" nicht „prekär" ist, sondern im Gegenteil eine gewisse Stabilität aufweist, die darauf beruht, daß der Umgang mit Megatonnen in jedem Falle reichlich riskant ist.

Das hatte John Foster *Dulles* begriffen, als er — fast allein auf weiter Flur — allen Drohungen die Stirn bot. Eben weil sie glaubten, daß das „Gleichgewicht des Schreckens" prekär sei, haben schlecht informierte oder furchtsame westliche Politiker — meist waren sie beides zugleich — dem großen amerikanischen Staatsmann immer wieder zum Verhandeln, zur Vorsicht und schließlich zu Konzessionen geraten. Dulles aber wußte, daß er an dem atomaren Tau ziehen kann, ohne daß es reißen wird, daß er ohne Gefahr die Erpressung mit der Angst zurückweisen kann und daß er die Spekulationen der Sowjets auf den Konformismus oder auf die Unwissenheit der Politiker, die einer von den Gegebenheiten des ballistisch-nuklearen Zeitalters längst überholten öffentlichen Meinung Ausdruck zu geben glaubten, getrost ignorieren konnte.

DAS ANDERS GELAGERTE PROBLEM DER VERTEIDIGUNG EUROPAS

Alles bisher Gesagte betrifft in erster Linie das amerikanische Verteidigungsproblem. Die durch die Verteidigung der Nationen Westeuropas aufgeworfenen Probleme waren während der vergangenen Jahre mit der Verteidigung der Vereinigten Staaten selbst eng verknüpft. Praktisch hat die amerikanische Regierung den freien Ländern Europas eine Garantie gewährt, und sie hat mehr oder weniger ausdrücklich erklärt, daß jeder Angriff auf ein im Schutzbereich der NATO liegendes europäisches Gebiet den Angreifer der Gefahr des Einsatzes des amerikanischen thermonuklearen Potentials aussetzen wird. Von allen Faktoren, die seit 1949 für die Aufrechterhaltung des status quo in Westeuropa sorgten, war diese amerikanische Interventionsdrohung, wenn sie auch hinsichtlich ihrer Modalitäten nicht fest umrissen war, mit Sicherheit der entscheidende.

Seit 1949, gewiß aber seit 1954/55, besitzen die Vereinigten Staaten jedoch nicht mehr das Atom-Monopol. Seit einigen Monaten ist nicht nur der Sprengstoff, sondern sind auch die Sprengstoffträger auf beiden Seiten vorhanden. Das SAC ist nicht mehr der einzige, der Ueberschallbomber mit interkontinentaler Reichweite besitzt. Und zu den sowjetischen Bombern kommen nun — laut *Chruschtschow* — auch noch die ballistischen Raketen mit thermonuklearen Sprengköpfen. Wenn man Wohlstetter glauben will, ist das Gleichgewicht der Kräfte prekär und das „Gleichgewicht des Schreckens" unbeständig geworden. Man begreift, daß unter diesen Umständen sowohl Washington als auch Moskau sich neu orientieren. Auf sowjetischer Seite erscheint es möglich, immer ehrgeizigere Ziele zu verfolgen, ohne daß die durch die Manifestation solcher Ambi-

tionen verursachten Risiken im gleichen Maße wachsen. Auf amerikanischer Seite erscheint es naheliegend, die früher freigiebig ausgeteilten Garantien einzuschränken und auf diejenigen Fälle zu begrenzen, die lebenswichtige Interessen der Vereinigten Staaten berühren. Dies war jedenfalls die — von den Ereignissen übrigens widerlegte — Ansicht der inneramerikanischen Opposition gegen die Politik von *Dulles* in der Frage der nationalchinesischen Küsteninseln.

Aber gewisse Erklärungen amerikanischer Persönlichkeiten und gewisse Thesen — zu denen man wohl auch die von Wohlstetter rechnen muß — haben die informierten Kreise der europäischen Oeffentlichkeit beunruhigt. Diesseits des Atlantiks wird man sich allmählich der unerbittlichen Gesetze des thermonuklearen Zeitalters bewußt, und man erkennt die gegenwärtigen Schwächen einer auf der Androhung der atomaren Intervention beruhenden Garantiepolitik.

Vereinfachend könnte man sagen, die Politik der „Abschreckung einer Aggression" gründe sich auf drei wesentliche Faktoren:

die technische Vollkommenheit der Instrumente der Abschreckung;

die „Glaubwürdigkeit" ihres Einsatzes;

den Willen eines Volkes, sie im Ernstfall anzuwenden.

Es handelt sich hierbei um ein Produkt im echten, mathematischen Sinne des Wortes, denn wenn einer seiner Faktoren gleich Null wäre — oder wenn der potentielle Angreifer überzeugt wäre, er sei gleich Null —, wäre der Wert des ganzen Produkts gleich Null, und die darauf beruhende Politik wäre gescheitert. Die „technische Vollkommenheit der Instrumente der Abschreckung" habe ich hier ausführlich behandelt. Die „Glaubwürdigkeit ihres Einsatzes" ist abhängig von der Art des casus belli, der verhindert werden soll. Wenn zugunsten eines Dritten mit dem atomaren Arsenal gedroht wird, dann wird diese Geste nur in dem Maße sinnvoll sein, wie der Gegner davon überzeugt ist, daß die Garantiemacht ihrer Stärke und Risikofreiheit sicher sein kann. Wenn das der Fall ist, dann wird die Abschreckungspolitik in den meisten Fällen wirksam sein. Der Gegenstand des Konfliktes kann sogar zu einer Frage von zweitrangiger Bedeutung werden, wenn die Leistungsfähigkeit der Instrumente des „deterrent" allgemein bekannt und unbestritten ist. Von dem Augenblick an jedoch, wo das Gleichgewicht der Kräfte „prekär" geworden ist, kann der potentielle Angreifer davon überzeugt sein, daß sein Gegner sein Kernwaffenarsenal nur dann einsetzen wird, wenn seine absolut lebenswichtigen Interessen bedroht sind.

Was nun den Willen zum Einsatz der Abschreckungsmittel betrifft, so beruht er seinerseits wieder auf einer Reihe von Faktoren, zu denen folgende gehören:

das Vertrauen der Oeffentlichkeit in die technischen Möglichkeiten des „deterrent", gegenwärtig also in die Schlagkraft des SAC — allgemein gesagt: die Öffentlichkeit muß von der technischen Überlegenheit der eigenen Waffen überzeugt sein und das Gefühl haben, einigermaßen gut davonzukommen, wenn es zu einer Kraftprobe kommt;

die Überzeugung von der Rechtmäßigkeit der Sache, die es um den Preis so großer Risiken zu vertreten gilt, und zwar sowohl verstandesmäßig als auch gefühlsmäßig;

das Gefühl, daß der Gegenstand des Konflikts das Eingehen großer Risiken rechtfertigt; und vieles andere mehr.

Diese Faktoren wirken natürlich gegenseitig aufeinander ein. Je mehr der Anlaß moralisch und materiell gerechtfertigt erscheint, um so stärker wird der Wille zum Einsatz der Abschreckungsmittel sein, und um so mehr wird der Gegner sie fürchten.

Es steht außer Frage, daß im Falle einer direkten Bedrohung von Regierung, Volk und Gebiet der Vereinigten Staaten die Androhung des Gegenschlags glaubwürdiger erscheinen muß, als wenn es sich um die Bedrohung eines dritten Landes handelt. Je mehr die technische Leistungsfähigkeit der Vergeltungswaffen bezweifelt wird, um so geringer wird der Wille, sie einzusetzen, und um so bedeutsamer, um so zwingender muß der Gegenstand des Konflikts sein, wenn die Politik der Abschreckung noch einen Sinn haben soll. Wenn aber sowohl die technische Leistungsfähigkeit der Vergeltungswaffen bezweifelt als auch die Gültigkeit des Anlasses bestritten wird, dann wird der Wille zum Einsatz erlahmen, und ein zum Angriff entschlossener Gegner wird sich nicht durch eine Politik einschüchtern lassen, die nur noch über ein hölzernes Schwert verfügt.

Obwohl die von Wohlstetter vertretene These andere Absichten verfolgt und als Warnung vor Bequemlichkeit und einem falschen Sicherheitsgefühl gedacht ist, erweckt sie — zumindest hier in Europa — den Eindruck, daß der Wert der beiden ersten Faktoren des oben erwähnten Produkts begrenzt sei. Daraus entsteht zwangsläufig auch eine Abwertung des dritten Faktors.

Dies ist um so mehr der Fall, als die „Glaubwürdigkeit" eines thermonuklearen Einsatzes zugunsten eines Dritten von einem Gegner, der sich der neuen Gesetze der Kriegführung bewußt ist, nicht ohne weiteres akzeptiert werden wird. Während die Logik der ballistisch-nuklearen Strategie einer strikt defensiven Haltung einen Vorteil gibt und die Politik der Abschreckung begünstigt, solange sie im eigenen Interesse betrieben wird (hier erreichen „Gültigkeit des Anlasses" und „Wille zum Einsatz" ihre maximalen Werte), benachteiligt eben diese Logik die Anwendung der gleichen Politik zugunsten eines Dritten.

Sollten die Sowjets es beispielsweise wagen, Westeuropa unter Ausnutzung ihrer enormen Ueberlegenheit auf dem Gebiet der konventionellen Waffen zu überfallen, so würden die Vereinigten Staaten vor folgenden Alternativen stehen:

Entweder könnten sie den Gegenschlag gegen die auf dem Boden Europas vorrückenden feindlichen Truppen richten — das würde die Vernichtung Europas bedeuten und dabei nicht einmal die Gefahr einer Ausdehnung des Konflikts verringern.

Oder sie müßten die „Quellen" der feindlichen Macht mit dem Gegenschlag treffen — aber dabei stünden sie selbst in der schwierigen Position des Angreifers: Wenn sie die Bevölkerungszentren des Feindes angreifen würden, müßten sie damit rechnen, die gleichen Verwüstungen auch auf ihrem eigenen Gebiet hinnehmen zu müssen. Wenn sie hingegen zuerst die feindlichen Flugplätze und Abschußrampen angreifen wollten, müßten sie enorme Kampfmittel einsetzen, ohne jedoch die geringste Garantie gegen eine Vergeltung zu haben. Die Vorteile, die wir der Abschreckungspolitik zugestanden haben, würden sich

gegen die Garantiemacht kehren, sobald sie versuchen würde, ihre Garantie einzulösen.

Nun ist gewiß nichts in der heutigen Situation so absolut und unabänderlich. Bis zu einem gewissen Grade kann der Begriff „untragbares Risiko", auf den wir die Rechtfertigung der Politik der Abschreckung gründen, schon auch eine Rolle spielen, wenn diese Politik zum Schutze von Dritten angewendet wird. Aber die Wirkung ist schwächer, und zwar um so schwächer, je mehr der Westen selbst sich bemüßigt fühlt, die Werte anzuzweifeln, die er zu verteidigen vorgibt, oder die Schlagkraft der für diese Verteidigung geschmiedeten Waffen zu bezweifeln.

Die Lösung des dadurch gestellten Problems ist nicht so einfach zu finden. Ich glaube, sie könnte vielleicht in einer „Dezentralisierung" einer bestimmten Kategorie von Atomrüstungen auf die einzelnen Nationen liegen. In dem Augenblick, da die den verbündeten Nationen gewährte thermonukleare Garantie unsicher wird, kann es notwendig werden, das nationale Relais einzuschalten. Dabei geht es für die einzelnen Nationen nicht darum, machtvolle Atomarsenale anzulegen, sondern darum, einen begrenzten Vorrat an Vergeltungswaffen zu besitzen, deren — gleichwohl begrenzte — Wirkung der Gegner gegen den — ebenfalls begrenzten — Gewinn abwägen muß, den er aus einer Gewaltanwendung gegen das betreffende Land ziehen würde. Die Situation jeder einzelnen Nation des freien Europa hat nichts mit der der Vereinigten Staaten gemein. Während der Weg zur Weltherrschaft vielleicht über Westeuropa führt, halten die Vereinigten Staaten erst die letzte, entscheidende Bastion. Darum sollte eine dezentralisierte Politik der Abschreckung, gegründet auf bescheidene Atomwaffenvorräte der einzelnen Nationen, eines Tages an die Stelle eines kollektiven Verteidigungssystems treten, dessen einziger Trumpf die amerikanische atomare Interventionsgarantie ist.

Ein gründliches Studium der von Albert Wohlstetter in *Foreign Affairs* so hervorragend dargelegten These muß zu dieser Schlußfolgerung führen. Man kann nicht auf der einen Seite zugeben, daß die Politik der Abschreckung prekär geworden sei und daß die strategische Bedeutung Europas abnehme, und auf der anderen Seite glauben, man könne den status quo in Europa durch „Disengagement" und „atomwaffenfreie Zone" sichern. Die Vereinigten Staaten als Atommacht können ihre eigene Sicherheit jederzeit gewährleisten. Andere Nationen zu schützen, ist jedoch eine ganz andere Frage. Diese Nationen sind es, für die das „Gleichgewicht des Schreckens" wirklich immer prekärer wird.

Die Internationale Atomenergie-Organisation, ihre Tätigkeit und ihre Probleme

Von Paul Fent

DIE AUFGABEN DER IAEO

Die Aufgabe der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) ist es, „den Beitrag der Atomenergie zum Frieden, zur Gesundheit und zum Wohlstand in der Welt zu beschleunigen und zu erweitern", so heißt es eingangs in deren Statut[1]. Anders ausgedrückt, sie soll dahingehend wirken, daß die Segnungen, die dieses neue Werkzeug der Menschheit in sich birgt, nicht das Privileg einiger weniger, wissenschaftlich und technisch fortgeschrittener Länder bleiben; daß die Kluft zwischen den „Atommächten" und den Entwicklungsländern geschlossen und deren Lebens- und Gesundheitsstandard gehoben wird. In seiner Rede vor den Vereinten Nationen am 8. Dezember 1953, in der Präsident *Eisenhower* die Gründung einer solchen internationalen Organisation anregte[2], sprach dieser daher die Hoffnung aus, die technisch hoch entwickelten Länder würden „einen Teil ihrer Stärke verwenden, um dem zu dienen, dessen die Menschen bedürfen, statt dem, was sie fürchten". Dies über die ideellen Grundlagen für die Entstehung der IAEO[3].

Außerdem stand aber auch die Erkenntnis Pate, daß die Probleme, die der friedlichen Anwendung der Atomenergie entspringen, nur durch internationale Zusammenarbeit in befriedigender Weise lösbar sind: Der erforderliche finanzielle Aufwand ist für viele Länder zu groß, um allein getragen zu werden; ungehinderter, vielfältiger Austausch von Wissen und Erfahrung ist nötig, soll der praktische Fortschritt auch nur einigermaßen mit den Erwartungen und Bedürfnissen der Völker Schritt halten; schließlich bringt die Verwendung von Atomenergie Gefahren mit sich, die an nationalen Grenzen nicht haltmachen.

Aus dieser Problemstellung heraus ergaben sich im wesentlichen zwei Wege für die Verwirklichung der Aufgaben der Organisation:

1. Durchführung von Arbeiten im Gesamtinteresse aller Mitgliedstaaten;
2. Durchführung spezifischer Arbeiten im Interesse einzelner Mitglieder oder bestimmter Regionen, vor allem sogenannte „Technical Assistance".

Und auf diesen beiden Wegen lassen sich bei der Tätigkeit der IAEO wiederum grundsätzlich zwei Arbeitsrichtungen unterscheiden:

1. Bemühungen zur Förderung der Anwendung der Atomenergie in Industrie, Medizin, Landwirtschaft und Forschung;
2. Verhinderung von Gefahren für die Menschen, die sich aus der zunehmenden Anwendung der Atomenergie für friedliche Zwecke — oder deren Mißbrauch für militärische Zwecke — ergeben können.

---

1) Vgl. den Wortlaut der Satzung der IAEO in Europa-Archiv 16/1957, S. 10 105—10 114.

2) Vgl. den Wortlaut in Europa-Archiv 1/1954, S. 6275—6278.

3) Zur Entstehungsgeschichte der IAEO vgl. Konrad *Huber* „Die universale Ordnung der friedlichen Verwendung der Atomenergie" in Europa-Archiv 16/1957, S. 10 083—10 105.

Ehe nun das bisher Erreichte betrachtet werden soll, sei jedoch daran erinnert, daß die IAEO erst im Oktober 1957 mit der Tagung der ersten Generalkonferenz ihr Wirken aufgenommen hat und daß das erste Jahr ihrer Tätigkeit zum großen Teil dem Aufbau des administrativen Skeletts, der Anwerbung von Fachleuten und der Herstellung entsprechender Verbindungen und Abkommen mit den Vereinten Nationen, deren Sonderorganisationen und zahlreichen anderen Stellen und Instituten dienen mußte, die sich auch in irgendwelcher Form mit Atomenergie befassen. Schließlich sei auch noch auf den beschränkten finanziellen Rahmen verwiesen, innerhalb dessen die Organisation wirken mußte.

DAS ANFANGSPROGRAMM DER IAEO UND SEINE DURCHFÜHRUNG

Verbreitung theoretischer und praktischer Kenntnisse

Bei der Abfassung des Anfangsprogrammes für die IAEO ging man u. a. von der Erkenntnis aus, daß einer der hauptsächlichsten begrenzenden Faktoren für die Verwendung der Atomenergie darin bestand, daß das theoretische und praktische Wissen in seiner Verbreitung außerordentlich begrenzt ist; daß es in weiten Gebieten der Erde nicht nur an Menschen mangelt, die mit Atomenergie umzugehen vermögen, sondern auch an Sachverständigen, die zu beurteilen vermöchten, ob überhaupt Atomenergie die Lösung ihrer spezifischen Probleme bringen könnte, in welcher Form und unter welchen ökonomischen Bedingungen. Bezeichnenderweise war es denn auch Aufgabe der ersten Expertenmission, die von der Organisation in 17 lateinamerikanische Staaten auf deren Ersuchen gesandt wurde (Juni—Juli 1958), festzustellen, ob dort ein oder mehrere regionale Ausbildungszentren für Atomenergie geschaffen werden sollten. Im November desselben Jahres ging eine Sondermission nach Aegypten mit der Aufgabe, zu untersuchen, ob Uran aus den dort vorkommenden Phosphaten gewonnen werden könnte und ob auf elektrolytischem Wege schweres Wasser als Nebenprodukt der Ammoniumnitrat-Kunstdünger-Fabrikation in Assuan sich lohnen würde. Im gleichen Monat begaben sich Sachverständige der IAEO nach der Vereinigten Arabischen Republik, um festzustellen, ob sich die Isotopenzentrale in Kairo für die Einrichtung einer regionalen Ausbildungsstelle eignen würde.

Stipendienprogramme

Aus dem gleichen Motiv heraus, Wissen über das „know how“ auf dem Gebiet der angewandten Atomenergie zu verbreiten, entstand das Stipendienprogramm der Organisation, dem hohe Priorität eingeräumt wurde. Es gliedert sich in zwei Typen: Stipendien, die von der Organisation selbst aus den Mitteln ihres Sonderfonds bezahlt werden, und Stipendien, die aus Freiplätzen bestehen, welche Mitgliedstaaten in ihren eigenen Instituten einräumen und die ausgewählten Kandidaten für Perioden offenstehen, die zwischen 6 Wochen und 6 Jahren schwanken. Die Sichtung der jeweils von ihren Regierungen vorgeschlagenen Kandidaten und deren Unterbringung führt die Organisation zentral durch. Bis Anfang Juni 1959 hatte sich das Stipendienprogramm wie folgt entwickelt: Im Jahre 1958 wurden insgesamt 274 Kandidaten aus 28 Ländern für Stipendienplätze vorgeschlagen und 200 davon angenommen. Für 1959 stehen 234 Freiplätze in 18 Ländern zu Verfügung.

Informationsdienst, Seminare, Konferenzen

Als weitere Schritte zur Verbreitung von Kenntnissen sind zu erwähnen: die Schaffung eines zentralen Informationsdienstes über wissenschaftliche und technische Fragen der Anwendung von Atomenergie für friedliche Zwecke; von Katalogen über alle Reaktoren, welche im Betrieb oder im Bau stehen[4]; eines Kataloges über Materialien für den Bau von Reaktoren; einer umfassenden Bibliothek, die unter anderem eine komplette Sammlung aller einschlägigen Gesetze und Vorschriften enthalten soll, die in den Mitgliedstaaten erlassen wurden. Ferner die Abhaltung von Konferenzen, Seminaren und Symposien — um die wichtigsten des Jahres 1959 zu nennen: Seminar über medizinische Untersuchungsmethoden mittels Radioisotopen (Februar in Wien); Seminar über die Ausbildung von Spezialisten für die friedliche Nutzung der Atomenergie (Juli in Saclay); Konferenz über die Anwendung großer Strahlungsquellen in der Industrie, insbesondere für chemische Prozesse (September in Warschau); Symposium über die Normierung von Radioisotopen für deren Verwendung bei meteorologischen Radioaktivitätsbestimmungen (Oktober in Wien).

Technische Hilfe

Was die „Technical Assistance“ anbelangt, in welche Kategorie die meisten Hilfeleistungen für individuelle Mitgliedsländer oder Regionen fallen, so bedient sich die IAEO hier im wesentlichen der Verfahrensmethoden, welche die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen im Laufe der Jahre entwickelt haben. Ja, vielfach sollen Programme gemeinsam durchgeführt werden; das Technical Assistance Board der Vereinten Nationen hat bereits finanzielle Unterstützung für einzelne Arbeiten der IAEO flüssig gemacht, und der Generaldirektor der IAEO nimmt mit den Leitern der Sonderorganisationen an den Beratungen des Advisory Council on Coordination der Vereinten Nationen teil. Die Organisation selbst hat bisher an die 50 Ansuchen um technische Hilfe erhalten, die von Ersuchen um die Dienste einzelner Experten für technische, medizinische oder landwirtschaftliche Ausbildung bis zur Beschaffung von Radioisotopen, Apparaten usw. oder zur Entsendung von Studienkommissionen reichen. Bisher sind Informationsmissionen 1958 nach Pakistan, Thailand und der Vereinigten Arabischen Republik, 1959 nach Griechenland, Marokko und Tunesien; vorbereitende Hilfsmissionen nach Burma, Ceylon, Indonesien, ferner nach China (Taiwan), Japan, Korea, den Philippinen und Vietnam sowie nach Argentinien, Brasilien und Venezuela entsandt worden.

Gefahrenschutz

Es ist kein Zufall, daß die erste technische Publikation der IAEO ein „Handbuch für Strahlungsschutz“[5] (Dezember 1958) war, dem in Kürze ein Anhang ähnlicher Normen für die Verwendung von Isotopen in der Medizin folgen soll. Der Grundgedanke hierbei ist nicht nur eine bloße Kompilation der besten Schutzbestimmungen, sondern auch Minimal-Normen zu schaffen, die zunächst

---

[4]) Bisher erschienen: „Directory of Nuclear Reactors“; Vol. 1, Power Reactors. International Atomic Energy Agency, Vienna 1959, US-$ 3.50.

[5]) „Safe Handling of Radioisotopes“, Safety Series No. 1, International Atomic Energy Agency, Vienna 1958. US-$ 1.00.

bei allen unter Mitwirkung der IAEO durchgeführten Arbeiten vertraglich vorgeschrieben werden würden, später aber auch international allgemeine Gültigkeit erlangen sollten. Ähnlichen Überlegungen entsprang, auf Anregung der Internationalen Seerechtskonferenz in Genf (März/April 1958), die Einberufung einer Expertengruppe über Beseitigung radioaktiver Abfälle durch Ablagerung im Meer (Dezember 1958) und die Vorbereitung einer Konferenz über diese Frage in Zusammenarbeit mit FAO und WHO, die im November 1959 in Monaco tagen wird. Zwei Dinge stehen hier zur Debatte: die Frage, wo die Gefahrengrenzen bei Abfallablagerungen liegen, und die Schaffung internationaler Abkommen, um zu verhindern, daß durch unkontrollierte Ablagerung einzeln ungefährlicher Abfallmengen Kumulation und dadurch doch Gefährdung entsteht.

In diesem Zusammenhang sei auch auf einige Forschungskontrakte verwiesen, welche die Organisation an mehrere Laboratorien vergeben hat. Es ist nicht Aufgabe der IAEO, selbst Grundlagenforschung zu betreiben. Hingegen will sie dafür sorgen, daß gewisse praktische Fragen, deren Lösung im Interesse aller Mitgliedstaaten liegt, geklärt werden. So befaßt sich beispielsweise das I. Chemische Institut der Universität Wien mit Untersuchungen über die Verteilung von radioaktiven Spaltprodukten in der Biosphäre. Das Pharmakologische Institut der gleichen Universität führt Versuche über biologische Wirkungen kleiner Strahlendosen durch, und das Universitätsinstitut für Physik in Triest studiert zur Zeit die Entwicklung eines neuen Verfahrens zum Nachweis schneller Neutronen im Raum um Reaktoren und sonstige Neutronenquellen.

Dieser Überblick über die wichtigsten bisher innerhalb ihres Anfangsprogrammes von der Organisation geleisteten Arbeiten dürfte eine Vorstellung von der Weite und Vielfalt der gesteckten Ziele geben — mit einer wesentlichen Ausnahme: unerwähnt geblieben ist die Rolle der Organisation als Vermittler für spaltbares Material, wie es für Reaktoren benötigt wird. Es fehlen auch nähere Hinweise auf das Wirken der IAEO zur Förderung der Errichtung von Reaktoren. Dies ist absichtlich geschehen. Denn mit diesem Teil ihres Arbeitsprogrammes ist die IAEO auf Probleme gestoßen, die für ihre Zukunft entscheidend sind und daher einer gesonderten Behandlung bedürfen.

UNERFÜLLTE HOFFNUNGEN

Veränderte Voraussetzungen

Als die Idee, eine internationale Organisation dieser Art zu schaffen, auftauchte, ging man im allgemeinen von folgenden Annahmen aus: Uran ist ein seltenes Element und wird es bleiben; mit jedem Gramm Uran, das friedlichen Zwecken zugeführt wird, wird die Herstellung von Kernwaffen in gleichem Maße verringert; Leistungsreaktoren werden in kurzer Zeit eine entscheidende Rolle in der Energiewirtschaft, vor allem der Entwicklungsländer, spielen.

Auch als dann das Statut der Organisation entstand[6] und ihr Anfangsprogramm von der Vorbereitenden Kommission entworfen wurde, glaubte man zwar schon, daß noch einige Zeit vergehen würde, ehe Reaktoren einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Völker würden leisten können,

[6]) Vgl. hierzu Bernhard G. *Bechhoefer*, „Negotiating the Statute of the International Atomic Energy Agency“ in: *International Organization*, Vol. XIII, No. 1. Winter 1959, S. 38—59.

für die IAEO sah man aber eine zentrale Mittler- und Verteilerrolle für spaltbares Material voraus. Und noch bei der ersten Generalkonferenz im Herbst 1957 erklärten die wichtigsten Produzenten von Uran und anderen, für Reaktoren wichtigen Materials ihre Bereitschaft, der Organisation u. a. rund 5100 kg U 235 zur Verfügung zu stellen. Dazu kamen noch einige mengenmäßig nicht näher definierte Angebote. Dann aber verging nahezu ein ganzes Jahr, ohne daß auch nur ein einziges Land von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hätte, durch die Organisation Uran zu beziehen. Und auch als schließlich im September 1958 Japan sich meldete und rund 3 Tonnen natürlichen Urans für einen Versuchsreaktor anforderte, handelte es sich damit um nicht mehr als rund 20 kg von den verfügbaren 5100 kg, da natürliches Uran nur 0,712 vH des Isotopes U 235 enthält. Dennoch, das muß hier hervorgehoben werden, ist dieser Vorgang nicht bedeutungslos. Im Gegenteil. In den Schritten, welche dieses Ansuchen auslöste, in dem Abkommen, das über diese Transaktion zwischen der Organisation und Japan abgeschlossen wurde, zeichnet sich deutlich die potentielle Rolle der IAEO ab: als Vermittler und dadurch politischer Neutralisator[7] spaltbaren Materials zwischen Erzeuger und Verbraucher; als Stelle, welche auf die Preisbestimmung für Uran einen gewissen Einfluß ausübt; als normenschaffende, normenoktroyierende und kontrollierende Stelle für Gesundheits- und Schutzbestimmungen und für Sicherheitsmaßnahmen gegen den Mißbrauch spaltbaren Materials für militärische Zwecke. Zum ersten Male geschieht dies auf echter weltweit-internationaler Basis, zum ersten Male unter internationaler Kontrolle, denn der IAEO wird das Recht eingeräumt, Inspektoren nach Japan zu senden und Einblick in die Verwendung des Urans zu nehmen. Dieser unleugbare Erfolg kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Organisation bisher nicht die Rolle zugefallen ist, die ihre Gründer ihr zugedacht haben.

Die Gründe hierfür sind folgende: 1. Es hat sich gezeigt, daß die Uranvorkommen viel größer und zahlreicher sind, als man ursprünglich angenommen hatte. Damit ist die Möglichkeit, eine zentrale, universelle Umschlagstelle zwischen einigen wenigen Produzenten und vielen „have-nots“ zu werden, für die Organisation weitgehend geschwunden. 2. Es hat sich als langwieriger und schwieriger erwiesen, wirtschaftlich arbeitende Leistungsreaktoren herzustellen, als man noch vor einigen Jahren erwartet hatte. Hier muß allerdings erwähnt werden, daß gegen diese Ansicht zahlreicher führender Sachverständiger, es gebe noch keine für Entwicklungsländer brauchbare Leistungsreaktoren, eine Anzahl Vertreter dieser Gebiete auf der 2. Generalkonferenz der IAEO (September 1958) „revoltiert“ haben, mit dem Ergebnis, daß der Organisation aufgetragen wurde, schnellstens eigene Untersuchungen über die Wirtschaftlichkeit kleiner und mittlerer Leistungsreaktoren durchzuführen. 3. Vor allem aber haben die Mitglieder der IAEO, allen voran die „Atommächte“, welche die Hauptinitiative zu ihrer Gründung ergriffen hatten, selbständig die IAEO umgangen und direkt bilaterale und multilaterale Atomabkommen geschlossen — die Vereinigten Staaten etwa 40, Großbritannien etwa 20, die Sowjetunion etwa 12. Überdies ist eine Anzahl neuer Organisationen entstanden, die sich auf ihrem eigenen, meist regionalen

[7]) Zur politischen Bedeutung der IAEO vgl. S. *Melman*, „The Political Implications of Inspection for Disarmament“ in: *Journal of International Affairs*, Vol. XIII, No. 1, 1959. S. 34—46.

Bereich zum Teil die gleichen Aufgaben gestellt haben wie die IAEO und deren Tätigkeit. Die Arbeit dieser Organisationen, die von den gleichen Mitgliedstaaten bezahlt wird, die auch die IAEO finanzieren, ist nicht mit der IAEO koordiniert und überschneidet sich daher mit dieser. So ist beispielsweise die Zusammenarbeit mit Euratom nicht über die Anwesenheit von Beobachtern bei der jährlichen Generalkonferenz hinausgegangen, und auch mit der OEEC gibt es zur Zeit keine Koordinierung, wie sie die IAEO mit den Organisationen innerhalb der „Familie der Vereinten Nationen" erreicht hat, die sich unter anderem auch mit Atomenergie befassen, wie die FAO, WHO, ILO, UNESCO und WMO. Mit diesen wird tatsächlich ersprießliche gemeinsame Arbeit geleistet.

Mangelnde Zusammenarbeit mit der IAEO

Zu dieser ständigen Umgehung der IAEO hat der Generaldirektor der Organisation, Sterling *Cole*, kürzlich in zwei bemerkenswerten Reden in Washington Stellung genommen. Insbesondere in seiner Erklärung vor der 9. Jahresversammlung der Amerikanischen Vereinigung für die Vereinten Nationen am 9. März 1959 unterstrich er, daß ohne Zusammenarbeit die Anwendung von Kernstoffen, wie sie Industrie, Medizin und Landwirtschaft brauchen, in einer Vielfalt divergierender nationaler Vorschriften steckenbleiben würde und kein entsprechender Schutz der Öffentlichkeit gegen Gefahren gewährleistet wäre, welche der Verwendung spaltbaren Materials anhaften. Nur wenn die Mächte sich entschließen, die IAEO nicht bloß finanziell zu unterstützen, sondern auch aufhören, bilaterale oder multilaterale Abkommen zu schließen; wenn sie die Gesundheits- und Schutzmaßnahmen und die Sicherheitsvorkehrungen gegen Mißbrauch der Atomenergie für nichtfriedliche Zwecke, welche vielfach bereits in diesen bilateralen oder multilateralen Abkommen vorgesehen sind, der Organisation übertragen; wenn sie Auslandshilfe auf dem Atomenergiegebiet mittels der IAEO verwirklichen; wenn sie die Registrierung spaltbaren Materials der Organisation überantworten, und letztlich, nur wenn alle diese Maßnahmen zusammen durchgeführt werden, dann und nur dann werde die Organisation ihre Aufgaben erfüllen können. Nur dann werde die Atomenergie wirklich der Menschheit zum Guten dienen können.

Das heißt nun nicht, daß die IAEO bisher keine nützliche Arbeit geleistet hätte. Die eingangs angeführten Beispiele ihres Wirkens dürften das Gegenteil beweisen, wobei noch zu bedenken ist, daß der überwiegende Teil ihrer Arbeiten langer Anlauf- und Vorbereitungszeiten bedarf und erst auf lange Sicht Resultate zeitigen kann — man denke an die Auswirkungen der Verbreitung wissenschaftlicher oder technischer Information, der Bemühungen um die Schaffung einheitlicher Grundsätze für Haftpflicht und Transportvorschriften usw. Doch all das sind Aufgaben, die, einzeln gesehen, auch von anderen Institutionen durchgeführt werden könnten. Wirklich weltumspannende Aufgaben — und um solche handelt es sich bei einer wirklich rationellen, gefahrlosen Anwendung der Atomenergie für friedliche Zwecke und nicht bloß im Interesse einiger weniger privilegierter Länder — können auch nur durch eine Weltorganisation gelöst werden. Diese Erkenntnis ist nicht neu, sie hat ja zu der Gründung der IAEO selbst geführt. Was aber bisher gefehlt hat, das ist die logische Konsequenz, der IAEO auch jene Unterstützung angedeihen zu lassen, deren sie bedarf, wenn sie die Erwartungen all jener erfüllen soll, deren Wohlergehen mit der Anwendung der Atomenergie aufs engste verknüpft ist. (Abgeschlossen am 5. Juni 1959)

Der Verlauf der Genfer Außenministerkonferenz

Teil II: 28. Mai — 20. Juni 1959

28. Mai

Die Außenminister der Vier Mächte führen auf dem Rückflug von Washington, wo sie an den Trauerfeierlichkeiten für den früheren amerikanischen Außenminister, John Foster *Dulles*, teilgenommen hatten, in der Sondermaschine von Außenminister *Herter* ein informelles Gespräch über den Stand der Konferenz.

29. Mai

In Genf findet die erste nichtöffentliche Sitzung der Außenminister der Vier Mächte statt, der in den folgenden Wochen eine größere Anzahl ähnlicher Treffen folgen. Bei diesen Gesprächen, an denen die beiden deutschen Beraterdelegationen nicht teilnehmen, konzentrieren sich die Beratungen auf den Versuch, eine isolierte Kompromißlösung für Berlin zu finden[1].

30. Mai

Außenminister *Gromyko* lehnt in einer Vollsitzung die von *Herter* am 26. Mai unterbreiteten Vorschläge zur Wiedervereinigung Berlins[2] ab. Die Vorschläge der Westmächte seien von Anfang bis Ende unannehmbar und könnten nicht einmal als Diskussionsgrundlage dienen; man könne nicht von der Sowjetunion verlangen, der Aufrechterhaltung irgendeiner Form des Besatzungsregimes in Berlin zuzustimmen. Gromyko weist darauf hin, daß man es in Berlin mit einer sehr komplizierten Verflechtung von politischen und militärischen Interessen mehrerer Mächte zu tun habe. Das Berlin-Problem könne am besten gelöst werden, wenn sich die Vier Mächte feierlich verpflichteten, sich nicht in die inneren Angelegenheiten einer „Freien Stadt" West-Berlin einzumischen. Sie sollten dies auch keinem anderen Staat erlauben und ferner die ungehinderten Verbindungen mit der Außenwelt garantieren. Ueber die Einhaltung des Status der „Freien Stadt" solle eine besondere Kommission wachen, die aus Vertretern der Vier Mächte und der DDR zusammengesetzt sei. Auf die Argumente des Westens, mit der Errichtung einer „Freien Stadt" West-Berlin werde ein dritter deutscher Staat geschaffen, erwidert Gromyko, die Sowjetunion sehe in der Errichtung einer „Freien Stadt" eine vorübergehende Lösung bis zur Wiedervereinigung Deutschlands. Die Normalisierung der Lage in Berlin würde die Verbesserung der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten fördern.

Außenminister *Lloyd* erwidert, die Truppen der Westmächte seien nicht um kriegerischer Zwecke willen in Berlin. Es sei der Wunsch der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung West-Berlins, daß die Truppen der Westmächte als Symbol ihrer Freiheit in West-Berlin bleiben. Ferner weist Lloyd die Behauptung zurück, West-Berlin stelle einen Brückenkopf des Kalten Krieges dar; es sei vielmehr ein gutes Beispiel der

---

1) Die spärlichen und oft einander widersprechenden Mitteilungen von Delegationssprechern über den Inhalt dieser Sitzungen erlauben keine zuverlässige Berichterstattung. Die Sitzungen sind daher im folgenden lediglich erwähnt.

2) Vgl. den ersten Teil des Berichts über den Konferenzverlauf in EA 12/1959, S. 395—404; hier: S. 403.

friedlichen Koexistenz. Die Zahl der westlichen Truppen sei so gering, daß sie keine irgendwie geartete militärische Bedrohung der Sowjetunion darstellen könnten. Wenn die Sowjetunion nicht die westlichen Vorschläge für eine Wiedervereinigung Berlins annehmen wolle und da der Westen nicht den sowjetischen Plan einer entmilitarisierten „Freien Stadt" annehmen könne, sei es im Interesse einer Verringerung der internationalen Spannung am vernünftigsten, die jetzige Lage im Grunde unverändert zu lassen und zu sehen, ob man sie in einigen Punkten verbessern könne.

Außenminister *Couve de Murville* erklärt seine Bereitschaft, die sowjetischen Vorschläge zu prüfen. Er weist die Behauptung *Gromykos*, Berlin sei ein Brennpunkt des Kalten Krieges, mit dem Hinweis zurück, daß es dort bisher zu keinen ernsthaften Zwischenfällen gekommen sei. Auch habe die Sowjetunion bisher keine offiziellen Beschwerden geführt.

Am Abend führen die Außenminister eine informelle Besprechung.

1. Juni: nichtöffentliche Sitzung.

2. Juni

Außenminister *Bolz* wiederholt in einer Vollsitzung die am 30. Mai von *Gromyko* geäußerte Beschuldigung, die Aufrechterhaltung des Besatzungszustandes sei dazu benutzt worden, West-Berlin in eine „Frontstadt des Kalten Krieges" zu verwandeln. Bolz bezeichnet West-Berlin als ein Zentrum der Subversion und der Propaganda. Im Verlauf seiner Ausführungen versucht Bolz zu beweisen, daß Berlin ein Teil des Hoheitsgebietes der sowjetischen Besatzungszone gewesen und heute ein Teil des Hoheitsgebietes der DDR sei. In ihrem Streben nach einer friedlichen, die berechtigten Interessen aller Beteiligten berücksichtigenden Lösung beabsichtige die DDR jedoch nicht, West-Berlin die gesellschaftlichen Verhältnisse der DDR aufzuzwingen. Die DDR sei bereit, West-Berlin auf wirtschaftlichem Gebiet alle Unterstützung zu gewähren. Sie erkläre ferner ihre Bereitschaft, die Unverletzlichkeit des Status einer entmilitarisierten „Freien Stadt" West-Berlin und die Freiheit der Verbindungen der Stadt zu garantieren.

Zu den Ausführungen von Bolz erklärt *Herter*, er möchte vorschlagen, daß sich Bolz mit den grundlegenden Dokumenten über die Kapitulation Deutschlands vertraut mache, bevor er es erneut unternehme, die Westmächte über ihre Rechte zu belehren.

Botschafter *Grewe* bezeichnet die Tatsache, daß die Mehrheit der Staaten die sowjetische Einladung zu einer Friedenskonferenz nicht angenommen habe, als einen Beweis dafür, daß die von der sowjetischen Regierung vorgeschlagene Prozedur für den Abschluß eines Friedensvertrages mit zwei deutschen Staaten keinen Anklang gefunden habe. Zu der sowjetischen Behauptung, Deutschland habe als Ganzes zu bestehen aufgehört, erklärt Grewe, diese werde durch die Tatsache widerlegt, daß die Sowjetunion in ihrer Proklamation vom 25. Januar 1955 den Kriegszustand mit ganz Deutschland beendet und in dem Moskauer Vertrag mit der DDR vom 20. September 1955 ausdrücklich auf das weitere Fortbestehen der Rechte und Verpflichtungen der Sowjetunion in bezug auf Deutschland als Ganzes hingewiesen habe. Die Vorschläge der Sowjetunion, die Wiedervereinigung zu einer Angelegenheit von Regierungsverhandlungen zu machen, erinnere an die Kabinettspolitik vergangener Jahrhunderte. Dagegen entspreche der im westlichen Friedensplan enthaltene Vorschlag, einen gemischten Ausschuß zu bilden, der Vorschläge für ein gesamtdeutsches Wahlgesetz ausarbeiten und dieses zum Volksentscheid in beiden Teilen Deutschlands stellen solle, der sowjetischen Forderung, die Wiederherstellung der Einheit Deutschlands zu einer Angelegenheit der Deutschen selbst zu machen. Grewe erklärt, auf dieser Konferenz würde keine Diskussion über die Berlin-Frage notwendig sein, wenn die sowjetische Regierung

zu ihrem in der Note vom 27. November 1958 zum Ausdruck gebrachten Wort stehen würde: daß sie die Entscheidung der West-Berliner über die staatliche und soziale Ordnung, in der sie leben möchten, respektieren werde. Er verweist dabei auf die West-Berliner Wahlen vom 7. Dezember 1958, bei denen 98,1 vH der West-Berliner den demokratischen Parteien ihre Stimme gaben.

Außenminister *Gromyko* nimmt erneut zu den westlichen Vorschlägen in der Berlin-Frage Stellung und begründet ihre Ablehnung damit, daß die Wiedervereinigung Berlins auf Kosten der DDR gehe und ganz Berlin unter die Bevormundung durch ein Besatzungsregime stelle. Dabei würden die Tatsachen übersehen, daß Ost-Berlin ein unlösbares Ganzes mit der DDR bilde und daß sich in beiden Teilen der Stadt ein völlig verschiedener Lebensstil entwickelt habe. Gromyko erklärt, die Sowjetunion habe nie behauptet, die Truppen der Westmächte seien auf illegale Weise in Berlin, doch sei das Besatzungsstatut überholt. Auch keiner der übrigen Konferenzteilnehmer scheine zu leugnen, daß die gegenwärtige Lage in Berlin geändert werden müsse. Aus der Diskussion habe er den Eindruck gewonnen, daß die stärksten Bedenken der Westmächte gegen den Status einer „Freien Stadt" West-Berlin in der Zurücknahme ihrer Truppen aus der Stadt bestünden. Die Sowjetunion sei aus diesem Grunde bereit, zwei zusätzliche Vorschläge der Konferenz zu unterbreiten: Sie sei bereit, der Stationierung von symbolischen Truppenkontingenten genau festgelegter Stärke der Vereinigten Staaten, Großbritanniens, Frankreichs und der Sowjetunion in West-Berlin zuzustimmen. Als Alternative dazu könnten die gegenwärtig in West-Berlin stationierten Truppen durch ein begrenztes Kontingent neutraler Truppen ersetzt werden. Gromyko unterstreicht jedoch, daß diese Truppen, gleichgültig ob sie von den Vier Mächten oder von neutralen Staaten gestellt würden, nicht als Besatzungsstreitkräfte angesehen werden und sich nicht in die inneren Angelegenheiten West-Berlins einmischen dürften.

Außenminister *Lloyd* bestreitet die Behauptung *Gromykos*, auch die Westmächte träten für eine Aenderung der Lage in Berlin ein: ihm sei kein derartiger Vorschlag der Westmächte bekannt. Lloyd weist darauf hin, daß die Freiheiten, die die Sowjetunion für die Bevölkerung von West-Berlin fordere — frei über die eigenen Lebensgewohnheiten und ihr gesellschaftliches System zu bestimmen und einen freien Zugang nach dem Westen zu haben — gegenwärtig bestünden, daß sie aber gerade durch die Westmächte und durch die Gegenwart westlicher Truppen in West-Berlin garantiert würden.

3. Juni: nichtöffentliche Sitzung.

4. Juni: nichtöffentliche Sitzung, am Abend fortgesetzt bei einem Essen im Hause des französischen Außenministers.

5. Juni

Außenminister *Herter* begründet in einer Vollsitzung erneut die Ablehnung des sowjetischen Vorschlages, West-Berlin in eine „Freie Stadt" umzuwandeln. Die sowjetischen Vorschläge zielten darauf ab, West-Berlin der DDR einzugliedern. Sodann sollten die Westmächte gezwungen werden, der DDR ein gewisses Maß an Anerkennung zu gewähren. Kein nichtkommunistisches Land habe dieses Werkzeug der Sowjetunion als ein unabhängiges Land anerkannt. Die Westmächte hätten nicht die Absicht, als Preis für eine Lösung der Berlin-Frage die sogenannte DDR anzuerkennen. Der sowjetische Plan bezwecke ferner, die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bindungen West-Berlins mit der Bundesrepublik zu zerschneiden, denen West-Berlin seine Lebensfähigkeit verdankt. Damit solle die Annexion West-Berlins durch die kommunistisch beherrschte Regierung in Ostdeutschland vorbereitet werden. Da Berlin wegen seiner besonderen Situation zu einem Spannungsherd werden könne, seien die

Westmächte bereit, sich zusammen mit der Sowjetunion um eine Verbesserung der Situation Berlins zu bemühen. Es müsse jedoch vollständige Klarheit darüber herrschen, daß jede derartige Verbesserung drei Kriterien gerecht werden müsse: 1. Respektierung der bestehenden Rechte der Westmächte bezüglich Anwesenheit in und Zugang nach Berlin; 2. keine Anerkennung der sogenannten DDR; 3. Aufrechterhaltung der politischen und wirtschaftlichen Bindungen West-Berlins an den Westen. Herter weist sodann die sowjetischen Vorwürfe zurück, daß Berlin ein Nährboden für subversive Tätigkeit sei, und macht detaillierte Angaben über die von Ost-Berlin ausgehende Spionagetätigkeit.

Unter Bezugnahme auf die Vorschläge *Gromykos* vom 2. Juni lehnt Außenminister *Lloyd* die Einbeziehung sowjetischer Streitkräfte in die Truppenkontingente für West-Berlin ab. Zu dem sowjetischen Alternativvorschlag, die alliierten Einheiten durch neutrale Verbände zu ersetzen, erklärt er, dies würde die West-Berliner den ungewissen Entscheidungen einer Anzahl nicht näher bezeichneter Länder aussetzen, die kein bestimmtes Interesse an der Lage in Berlin hätten. Die Westmächte seien entschlossen, ihre Rechte in Berlin zu wahren und die Freiheit von zweieinviertel Millionen Menschen zu schützen.

Außenminister *Gromyko* erklärt zu den Ausführungen Herters, die Sowjetunion habe niemals Pläne für eine Annexion West-Berlins gehabt. Die Ausführungen des amerikanischen Außenministers über die kommunistische Spionagetätigkeit von Ost-Berlin aus weist er als phantastisch zurück. Gromyko ersucht sodann die westlichen Außenminister um nähere Erläuterungen zu zwei Punkten des westlichen Friedensplans: 1. zu dem Vorschlag einer gemeinsamen Erklärung der Vier Mächte, in der diese auf die Anwendung von Gewalt bei der Lösung von strittigen Fragen verzichten sollen; 2. zu den Hinweisen auf eine Zone beschränkter Bewaffnung.

Außenminister *Bolz* erklärt, die Delegation der DDR sei bevollmächtigt und zu jeder Zeit bereit, mit der Delegation der Bundesrepublik Verhandlungen über den Abschluß eines Nichtangriffspaktes zwischen beiden deutschen Staaten aufzunehmen. Im Mittelpunkt dieses Vertrages solle der feierliche Verzicht auf jede Art von Gewaltanwendung stehen sowie die Verpflichtung, alle Streitfragen ausschließlich mit friedlichen Mitteln zu regeln. Ein solcher Vertrag würde die Kriegsgefahr in Deutschland vermindern, eine wünschenswerte Wende im Verhältnis der beiden Staaten einleiten und dadurch günstige Voraussetzungen für eine Normalisierung der Lage in Deutschland schaffen.

Botschafter *Grewe* lehnt im Namen der Bundesregierung den Vorschlag ab, Verhandlungen mit der Delegation der DDR über den Abschluß eines Nichtangriffspaktes aufzunehmen. Der Abschluß eines solchen Vertrages würde einer Anerkennung der DDR als Staat und damit einer Anerkennung der Teilung Deutschlands gleichkommen. Grewe fordert die Konferenzteilnehmer auf, nicht von ihrer Hauptaufgabe abzugehen: die deutsche Einheit wiederherzustellen und das Berlin-Problem zu lösen.

6. Juni: nichtöffentliche Sitzung.

8. Juni: nichtöffentliche Sitzung. Dem sowjetischen Außenminister werden westliche Vorschläge für eine Zwischenlösung für Berlin vorgelegt, die bis zur Wiedervereinigung Deutschlands in Kraft bleiben soll. Diese Vorschläge werden von dem Sprecher der amerikanischen Delegation, Andrew *Berding*, folgendermaßen charakterisiert: „Wir haben uns erboten, über bestimmte Verbesserungen in der derzeitigen Berlin-Situation zu verhandeln, vorausgesetzt, daß diese Verbesserungen auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit beruhen. Wir sind gewillt, eine Höchstgrenze für unsere Truppen in West-Berlin festzusetzen, vorausgesetzt, daß die Sowjets unser Recht anerkennen, Truppen in Berlin zu unterhalten und freien Zugang zu dieser Stadt zu haben, sowie das Recht West-Berlins, mit dem Westen wirtschaftlich und politisch eng zusammenzuarbeiten."

9. Juni: nichtöffentliche Sitzung. *Gromyko* legt neue sowjetische Vorschläge für Berlin vor, die er am folgenden Tage in einer Vollsitzung wiederholt (vgl. 10. Juni).

10. Juni

Außenminister *Gromyko* wiederholt seine am Vortage in der nichtöffentlichen Sitzung vorgebrachten Berlin-Vorschläge:

„In Anbetracht der Positionen der Westmächte ist die UdSSR bereit, nicht auf einer unverzüglichen und völligen Beseitigung des Besatzungsregimes in West-Berlin zu bestehen. Die UdSSR könnte sich mit einer zeitweiligen Beibehaltung bestimmter Besatzungsrechte der Westmächte in West-Berlin einverstanden erklären, jedoch unter der Voraussetzung, daß eine derartige Lage nur innerhalb einer genau begrenzten Frist, d. h. eines Jahres, bestehen bleibt. Während dieser Zeit werden die beiden deutschen Staaten Maßnahmen verwirklichen, die mit der Bildung eines gesamtdeutschen Ausschusses aus Vertretern der DDR und der Bundesrepublik Deutschland auf paritätischer Grundlage (eins zu eins) im Zusammenhang stehen.

Der Ausschuß soll die Erweiterung und Entwicklung der Kontakte zwischen der DDR und der Bundesrepublik fördern, konkrete Maßnahmen für die Wiedervereinigung Deutschlands erörtern und ausarbeiten sowie Fragen prüfen, die mit der Vorbereitung und dem Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland in Zusammenhang stehen.

Wenn der Vorschlag über die Schaffung eines Ausschusses sich als unannehmbar für den einen oder anderen deutschen Staat erweist, könnten die vier Mächte den Regierungen beider deutschen Staaten empfehlen, eine für sie annehmbare Form der Zusammenarbeit zu wählen, um die gestellten Aufgaben zu lösen.

Um den Abschluß eines Friedensvertrages nicht ins Unendliche hinauszuzögern, soll für die Arbeit des gesamtdeutschen Ausschusses oder eines anderen Organes eine bestimmte Frist festgesetzt werden, d. h. ein Jahr, in dessen Verlauf der Ausschuß oder das andere Organ zu einem übereinstimmenden Beschluß hinsichtlich des Friedensvertrages und der Wiedervereinigung Deutschlands gelangen muß.

Eine zeitweilige Anerkennung der bestimmten Besatzungsrechte der Westmächte in West-Berlin ist bei Erzielung eines Abkommens über eine einstweilige Regulierung der Frage West-Berlins auf folgender Grundlage möglich:

a) Die Westmächte reduzieren die Anzahl ihrer Streitkräfte und Waffen in West-Berlin bis zum Stand symbolischer Kontingente.
b) Sämtliche feindliche Propaganda vom Territorium West-Berlins aus gegen die DDR und die anderen sozialistischen Länder wird eingestellt.
c) Alle Organisationen, die in West-Berlin eine Spionage- und Wühltätigkeit gegen die DDR, die UdSSR und die anderen sozialistischen Staaten betreiben, werden aufgelöst.
d) Die Westmächte verpflichten sich, in West-Berlin keine atomaren und Raketen-Anlagen aufzustellen.

Im Falle des Abschlusses des erwähnten Abkommens ist die Sowjetunion bereit, der Erhaltung der Verbindungen West-Berlins mit der Außenwelt in derselben Form, in welcher sie jetzt bestehen, zuzustimmen. Alles in allem würde ein solches Abkommen, einschließlich der Frage der Erhaltung der Verbindungen West-Berlins mit der Außenwelt, ein provisorisches Statut West-Berlins darstellen. Dieses Statut könnte garantiert werden erstens durch die vier Mächte (auf der Grundlage der von der sowjetischen Delegation eingebrachten Protokolle über Garantien), zweitens durch die Regierung der DDR, die sich grundsätzlich einverstanden erklärt hat, ein abgesprochenes provisorisches Statut West-Berlins zu achten. Falls die Westmächte es für zweckdienlich erachten, so könnte die Frage der Garantien entweder in einem gemeinsamen Abkommen über ein provisorisches Statut West-Berlins oder durch eine besondere Urkunde gelöst werden. Sowohl die eine als auch die andere Urkunde könnten bei den UN registriert werden.

Sollte ein Uebereinkommen über die Gewährung des Statuts einer Freien entmilitarisierten Stadt an West-Berlin in Uebereinstimmung mit dem früher von der Sowjet-

regierung vorgebrachten Vorschlag erreicht werden, so würden die Garantien bezüglich einer ungehinderten Verbindung der Freien Stadt mit der Außenwelt so lange erhalten bleiben, bis die Vereinigung Deutschlands erreicht wäre. Zur Ueberwachung der Erfüllung der Verpflichtungen, die für die Parteien aus dem erwähnten Uebereinkommen über ein provisorisches Statut West-Berlins hervorgehen, schlägt die Sowjetregierung vor, ein Ueberwachungsorgan aus Vertretern der USA, der UdSSR, Englands und Frankreichs zu schaffen. Dieses Organ wird darüber zu wachen haben, daß es keine Verletzungen des Uebereinkommens in den oben erwähnten Fragen seitens West-Berlins gäbe, und wird die entsprechenden Maßnahmen zur Gewährleistung der Erfüllung des Abkommens über das provisorische Statut ergreifen, ohne dabei die souveränen Rechte der DDR anzutasten.

Die sowjetische Delegation sieht sich zu der Erklärung gezwungen, daß die UdSSR ihre Zustimmung für die Verlängerung des Besatzungsregimes in West-Berlin nicht aufrechterhalten wird, falls die Westmächte nicht auf die Durchführung der erwähnten Mindestmaßnahmen bezüglich West-Berlins für die Uebergangsperiode von einem Jahr eingehen.

Falls die Westmächte oder die Regierung Westdeutschlands die Erzielung von koordinierten Beschlüssen in den Fragen des Abschlusses eines Friedensvertrages in der angegebenen Frist behindern werden, so wird die UdSSR, neben den anderen interessierten Staaten, die gegen Deutschland kämpften, gezwungen sein, einen Friedensvertrag mit der DDR zu unterzeichnen.

Dies wird eine erzwungene Maßnahme sein, da sich — infolge der Position der Westmächte und der Bundesrepublik Deutschland — die Unmöglichkeit herausgestellt haben wird, einen Friedensvertrag mit den beiden deutschen Staaten oder mit der Konföderation dieser Staaten — wenn sie geschaffen werden wird — zu unterzeichnen."

Gromyko weist in seinen Erläuterungen zu den sowjetischen Vorschlägen darauf hin, daß die Schaffung eines gesamtdeutschen Ausschusses auch in den westlichen Vorschlägen enthalten sei. Ein solcher Ausschuß würde es ermöglichen, die in Genf begonnene Arbeit an einem Friedensvertrag fortzuführen. Er würde zugleich allle Voraussetzungen dafür bieten, daß das deutsche Volk an die Lösung seiner wichtigsten nationalen Aufgabe, der Wiederherstellung der Einheit des Landes, herangehen könne.

Außenminister *Herter* bezeichnet die von *Gromyko* unterbreiteten Vorschläge als völlig unannehmbar. Sie könnten auch nicht als Diskussionsgrundlage angesehen werden. Sie enthielten das gleiche Element der Nötigung wie die sowjetische Note vom 27. November, nur daß die Frist jetzt auf ein Jahr ausgedehnt worden sei. Die Westmächte ließen sich aber ihre wohlerworbenen Rechte nicht zeitlich begrenzen. Die Vereinigten Staaten würden niemals nach festgesetzten Fristen oder unter Drohung und Zwang verhandeln. Gromyko müsse dies wissen, und so liege der Schluß nahe, daß eine Unterbrechung der Verhandlungen beabsichtigt werde. Obwohl der sowjetische Außenminister den westlichen Friedensplan und die westlichen Vorschläge für Berlin rundweg abgelehnt habe, hätten die Außenminister der Westmächte sich bereitgefunden, in einer Reihe von Geheimsitzungen nach einer Interimslösung für West-Berlin zu suchen. Nun habe Gromyko mit seinem neuen Vorschlag die Basis aller bisherigen Erörterungen zerstört und die Beziehungen zwischen den Westmächten und der Sowjetunion auf den Stand vom 27. November 1958 zurückgeworfen. Herter erklärt sich bereit, die Gespräche fortzusetzen, solange irgendeine wirkliche Aussicht auf Fortschritt bestehe, und spricht die Hoffnung aus, daß die sowjetische Regierung ihren Standpunkt überprüfen werde.

Außenminister *Lloyd* stimmt in einer kurzen Rede den Ausführungen *Herters* zu und gibt seiner Ueberzeugung Ausdruck, daß bei gutem Willen auf beiden Seiten Bereiche für ein eventuelles Uebereinkommen bestünden.

Außenminister *Bolz* unterstützt die sowjetischen Vorschläge und erklärt, die DDR sei bereit, mit der Bundesrepublik Verhandlungen zu führen und zu einer Verständigung

zu kommen. Dazu bedürfe sie keines anderen Mandats als der Zustimmung ihrer Bevölkerung. Wenn sie dennoch für eine Empfehlung der Konferenz an die beiden deutschen Staaten eintrete, so wolle sie damit der Regierung der Bundesrepublik den Weg zu Verhandlungen erleichtern.

Außenminister *Couve de Murville* gibt seiner Enttäuschung über die sowjetischen Vorschläge Ausdruck, die die Verhandlungen der letzten zwei Wochen über das Berlin-Problem zunichte machten und die Drohung vom letzten November wieder hervorholten. Man wolle den Westen zu der Annahme der Vorschläge mit der Drohung zwingen, andernfalls den freien Zugang nach West-Berlin in Frage zu stellen. Auch bei einer Annahme der Vorschläge bleibe die Drohung bestehen und sei nur auf ein Jahr hinausgeschoben. Sollte es innerhalb dieser Frist zu keinem Uebereinkommen zwischen den beiden Teilen Deutschlands kommen, drohe die Sowjetunion, mit der DDR einen separaten Friedensvertrag abzuschließen und die Rechte der Alliierten in West-Berlin aufzuheben.

Botschafter *Grewe* schließt sich den Ausführungen der Außenminister der Westmächte an und kündigt seine Stellungnahme zu den sowjetischen Vorschlägen für die nächste Sitzung an.

11. Juni

Außenminister *Herter* hat eine Aussprache mit Außenminister *Gromyko,* über die von westlicher Seite folgende Erklärung herausgegeben wird: „Außenminister Herter suchte im Einvernehmen mit den Außenministern Großbritanniens und Frankreichs heute nachmittag Herrn Gromyko auf, um ihm mitzuteilen, wie ernst die westlichen Außenminister die Entwicklung der Konferenz während der letzten Tage und deren Auswirkungen auf den Gang der Verhandlungen beurteilen. Die Konferenz wird jetzt nur noch von einem Tage auf den anderen weitergeführt. Ueber eine Vertagung wurde nicht gesprochen, aber Außenminister Herter hat Herrn Gromyko eindeutig dargelegt, daß die nächsten Tage über den Ausgang der Verhandlungen entscheiden werden."

12. Juni

Außenminister *Lloyd* bezeichnet auf einer Vollsitzung die Rede *Gromykos* vom 10. Juni als unvereinbar mit dem Geist und dem Gang der bisherigen Verhandlungen, über deren Verlauf er einen kurzen Ueberblick gibt. Ueber die Frage der Wiedervereinigung und eines Friedensvertrages mit Deutschland habe man keine Einigung erzielen können, doch habe sich in der Berlin-Frage, die in den letzten Tagen fast ausschließlich erörtert worden sei, die Möglichkeit eines Uebereinkommens abgezeichnet. Die sowjetische Initiative habe ein solches nun zunichte gemacht und wiederhole die Drohung vom 27. November. Lloyd beschäftigt sich im weiteren Verlauf seiner Rede mit der Natur der westlichen Rechte in Berlin und erklärt, die Westmächte könnten deren einseitige Aufkündigung nicht akzeptieren. Auch durch den Abschluß eines Friedensvertrages mit der DDR würden sie nicht hinfällig. Ferner gibt Lloyd einen Ueberblick über die Punkte, in denen eine Annäherung in der Berlin-Frage erzielt worden sei. Wenn auch die Westmächte der Ansicht seien, daß die paar tausend Mann westlicher Truppen in Berlin keine Bedrohung der Sowjetunion darstellen können, seien sie doch bereit gewesen, einer zahlenmäßigen Begrenzung zuzustimmen. Auf der Grundlage der Gegenseitigkeit hätten sie auch zugesagt, alle Propagandaaktionen oder sonstigen Tätigkeiten, die die öffentliche Ordnung gefährden und die Rechte anderer beeinträchtigen könnten, zu unterbinden, soweit dies ohne Beeinträchtigung der Grundrechte möglich sei. Auch über den freien Zugang nach Berlin sei gesprochen worden. Wenn auch die Sowjetunion nicht einseitig diese Abkommen kündigen könne, so würden doch die Westmächte ihren Wunsch anerkennen, einige ihrer Aufgaben bei der Abfertigung des Verkehrs aufzugeben. Auch in diesem Punkt hätte ein Uebereinkommen erzielt werden können. Die

in den sowjetischen Vorschlägen enthaltene Andeutung, Berlin könne zur Stationierung von Atom- oder Raketenwaffen benutzt werden, sei so lächerlich, daß kaum eine Antwort nötig sei. Lloyd fordert die übrigen Konferenzteilnehmer auf, die letzten zwei Tage zu vergessen und zu echten Verhandlungen zurückzukehren.

Außenminister *Herter* fordert in einer kurzen Erklärung *Gromyko* auf, seine in der Oeffentlichkeit und in der Unterredung mit ihm am Vortage vertretene Haltung, daß die sowjetischen Vorschläge vom 10. Juni nicht als eine Drohung oder als ein Diktat aufzufassen seien, zu erläutern.

Außenminister *Gromyko* erklärt, es wäre falsch, die sowjetischen Vorschläge als eine Drohung, ein Ultimatum oder ein Diktat zu bezeichnen. In ihren Vorschlägen habe die Sowjetunion klargestellt, was sie als die Grundlage für eine Lösung des Berlin-Problems und der Frage der Errichtung eines gesamtdeutschen Ausschusses betrachte. Die sowjetischen Vorschläge kämen durch die Errichtung eines Uebergangsstatus für West-Berlin der Haltung der Westmächte entgegen. Die Aufrechterhaltung gewisser Besatzungsrechte der Westmächte für die Dauer eines Jahres sei gerechtfertigt, wenn sie ein Uebereinkommen erleichtere. Weder die Sowjetunion noch die DDR noch viele andere Staaten könnten jedoch ein Abkommen unterzeichnen, das in irgendeiner Weise eine Verewigung des Besatzungsregimes in West-Berlin begünstige. Gromyko beschäftigt sich ferner mit den Aufgaben des gesamtdeutschen Ausschusses und erklärt auf die Kritik an seinen Funktionen, er könne sich keine passenderen Aufgaben als die Herbeiführung der Wiedervereinigung Deutschlands und eines Friedensvertrages denken. Gromyko bekräftigt weiter die sowjetische Haltung hinsichtlich einer Gipfel-Konferenz. Zu den Erklärungen auf westlicher Seite, daß eine solche nur stattfinden könne, wenn auf der Außenministerkonferenz ein gewisser Erfolg erzielt werde, erklärt er, eine Gipfel-Konferenz dürfe nicht zum Handelsobjekt gemacht werden, dafür sei sie zu wichtig. Eine Gipfel-Konferenz würde eine wirkliche Aenderung in der internationalen Situation und eine Beendigung des Kalten Krieges erleichtern.

Außenminister *Couve de Murville* erklärt, er sei enttäuscht und entmutigt über die neuesten sowjetischen Berlin-Vorschläge. Er weist die Behauptung zurück, die Westmächte wollten ein „Besatzungsregime" in West-Berlin verewigen; die alliierten Truppen seien nicht aus eigennützigen Motiven in West-Berlin, sondern weil die Berliner Bevölkerung ihren Schutz begehre.

Botschafter *Grewe* nimmt zu den neuen sowjetischen Berlin-Plänen Stellung. Er habe von ihnen den Eindruck, daß sie den Zweck verfolgten, den vertraulichen Gesprächen der letzten beiden Wochen über eine begrenzte Verständigung in der Berlin-Frage ein Ende zu setzen. Der sowjetische Plan führe in eine Sackgasse, da er lösbare mit im Augenblick unlösbaren Fragen verbinde. Durch die Verknüpfung der Berlin-Frage mit dem Vorschlag eines paritätisch besetzten deutschen Ausschusses versuche die Sowjetunion, die Verantwortung für einen negativen Verlauf der Berlin-Verhandlungen der Bundesregierung aufzubürden. Im Rahmen des westlichen Friedensplanes habe die Bundesregierung dem Gedanken eines gesamtdeutschen Ausschusses unter der Voraussetzung zugestimmt, daß ein solcher im Rahmen einer festen Gesamtvereinbarung über die Wiedervereinigung Deutschlands tätig würde und in seiner Zusammensetzung der Tatsache Rechnung trage, daß in der Bundesrepublik dreimal so viel Deutsche leben wie in der DDR. In dem sowjetischen Vorschlag fielen diese beiden Voraussetzungen weg, und der Ausschuß werde unweigerlich zu einem Instrument der Aufrechterhaltung der Spaltung. Die Berlin betreffenden Vorschläge würden West-Berlin und seine Verbindungen mit der Außenwelt der Willkür der DDR ausliefern.

15. Juni: nichtöffentliche Sitzung.

16. Juni: nichtöffentliche Sitzung. Die westlichen Außenminister legen folgenden Entschließungsentwurf für eine Uebergangsregelung der Berlin-Frage vor:

„1. Die Außenminister Frankreichs, des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken haben die Berlin-Frage in dem Wunsch geprüft, allseitig zufriedenstellende Lösungen der aufgeworfenen Probleme zu finden, die ihrem Wesen nach aus der Teilung Berlins und Deutschlands herrühren. Sie waren sich darüber einig, daß die beste Lösung dieser Probleme die Wiedervereinigung Deutschlands wäre. Sie erkannten jedoch an, daß bis zur Wiedervereinigung die bestehende Lage und die gegenwärtig in Kraft befindlichen Vereinbarungen in mancher Hinsicht abgewandelt werden können, und sind daher wie folgt übereingekommen:

a) Der sowjetische Außenminister hat den Beschluß der sowjetischen Regierung bekanntgegeben, keine Streitkräfte mehr in Berlin zu unterhalten.

Die Außenminister Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten erklären, daß ihre Regierungen beabsichtigen, die Gesamtstärke aller ihrer Truppen in Berlin auf die derzeitige Anzahl (rd. 11 000) zu beschränken und diese Streitkräfte auch weiterhin nur, wie dies jetzt der Fall ist, mit herkömmlichen Waffen auszustatten. Die drei Minister erklären ferner, daß ihre Regierungen von Zeit zu Zeit die Möglichkeit erwägen werden, diese Streitkräfte zu verringern, wenn die Entwicklung der Lage dies gestattet.

b) Die Minister kamen überein, daß der freie und uneingeschränkte Zugang nach West-Berlin zu Lande, auf dem Wasser und in der Luft für alle Personen, Güter und Kommunikationsmittel, einschließlich derjenigen der in West-Berlin stationierten Streitkräfte Frankreichs, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten, fortbestehen wird. Die im April 1959 in Kraft befindlichen Verfahren finden weiterhin Anwendung. Unbeschadet bestehender Grundverantwortlichkeiten könnten diese Verfahren jedoch, soweit dies nicht schon der Fall ist, von deutschem Personal ausgeführt werden.

Die Minister bestätigten gleichfalls erneut, daß die Freizügigkeit zwischen Ost- und West-Berlin auch weiterhin erhalten bleibt.

Alle Streitigkeiten, die in bezug auf den Zugang etwa entstehen, werden bei den vier Regierungen anhängig gemacht und zwischen ihnen beigelegt. Diese Regierungen werden eine Vierer-Kommission einsetzen, die in Berlin zusammentritt, um jede Schwierigkeit, die aus der Anwendung dieses Absatzes entsteht, zu untersuchen und ihre Beilegung zu erleichtern. Die Kommission kann, soweit erforderlich, Vorkehrungen zur Konsultierung deutscher Sachverständiger treffen.

2. Die Minister sind der Auffassung, daß mit den Grundrechten und Grundfreiheiten vereinbare Maßnahmen getroffen werden sollen, um in beiden Teilen Berlins Betätigungen zu verhüten, welche entweder die öffentliche Ordnung stören oder die Rechte und Interessen anderer ernstlich berühren oder Einmischungen in die inneren Angelegenheiten anderer darstellen könnten.

3. Die Minister kamen überein, daß diese Abmachungen, soweit sie nicht in der Folge durch Viermächte-Vereinbarung geändert werden, bis zur Wiedervereinigung Deutschlands in Kraft bleiben."

17. Juni: nichtöffentliche Sitzung.

18. Juni: Die für diesen Tag angesetzte nichtöffentliche Sitzung wird auf Ersuchen *Gromykos* auf den folgenden Tag verschoben.

19. Juni: nichtöffentliche Sitzung. Außenminister *Gromyko* lehnt die westlichen Vorschläge vom 16. Juni ab und unterbreitet erneut seinen Berlin-Vorschlag vom 9./10. Juni, jedoch mit zwei Abweichungen: 1) die Befristung der westlichen Besatzungsrechte soll auf eineinhalb Jahre ausgedehnt werden; 2) falls es in diesem Zeitraum zu keiner Friedensregelung mit Deutschland kommt, sollen die Vier Mächte die Erörterung der Berlin-Frage wieder aufnehmen.

Daraufhin geben die Außenminister der Westmächte folgende Erklärung ab:

„Die Außenminister Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten haben die Erklärung geprüft, die der sowjetische Außenminister, Gromyko, ihnen heute nachmittag abgegeben hat. Diese Erklärung war offensichtlich zeitlich darauf abgestimmt, daß sie mit der heutigen Rede des sowjetischen Ministerpräsidenten Chruschtschow zusammenfiel, in der die westlichen Vorschläge vom 16. Juni als grundlos und unannehmbar charakterisiert wurden. Gromykos Erklärung weicht in keinem wichtigen Gesichtspunkt von dem sowjetischen Vorschlag vom 9. Juni ab, zu dem die westlichen Außenminister ihre Ansichten in den Sitzungen vom 10. Juni und 12. Juni klar zum Ausdruck gebracht haben.

Obwohl die jüngste sowjetische Erklärung die Frist für das von der Sowjetunion vorgeschlagene Berlin-Abkommen von einem Jahr auf eineinhalb Jahre verlängert, reserviert sie für die Sowjetunion das Recht auf einseitige Aktionen beim Ablaufen dieser Frist. Es ist darüber hinaus klar, daß die Sowjetunion die Westmächte durch die Unterzeichnung einer solchen Vereinbarung veranlassen will, einer Liquidierung ihrer Rechte in Berlin und einer Aufgabe ihrer Verantwortung für die Erhaltung der Freiheit der Bevölkerung West-Berlins stillschweigend zuzustimmen.

Es trifft zu, daß in dem sowjetischen Plan eine Wiederaufnahme der Erörterung des Berlin-Problems durch die Vier Mächte während oder am Ende des Zeitraumes von eineinhalb Jahren vorgesehen ist. Aber wenn inzwischen kein Uebereinkommen erreicht worden ist, würden die Westmächte in jede Verhandlung am Ende dieses Zeitraumes eintreten, ohne überhaupt irgendwelche Rechte hinsichtlich Berlins oder des Zugangs nach Berlin zu haben.

Im Lichte dieser grundlegenden Einwände sind die Außenminister Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten zu dem Schluß gekommen, daß die jüngste sowjetische Erklärung keinen Wechsel in der früheren sowjetischen Haltung darstellt. Sie sind der Ansicht, daß es unter diesen Umständen richtig ist, die Konferenz für eine gewisse Zeit zu vertagen. Sie schlagen deshalb vor, daß die nächste Sitzung auf den 13. Juli verschoben wird. Die Zwischenzeit würde die sowjetische Regierung in die Lage versetzen, die westlichen Vorschläge weiter zu prüfen. Diese Periode würde den Westmächten Gelegenheit geben, die Lage insbesondere im Hinblick auf Chruschtschows heutige Erklärung und deren Verbindung mit dem künftigen Gang der Verhandlungen zu überdenken."

20. Juni

Auf einer Vollsitzung wird der Beschluß zur Vertagung der Konferenz gefaßt. Es wird folgendes Kommuniqué veröffentlicht:

„Auf der Außenminister-Konferenz in Genf, die am 11. Mai 1959 begann, fand ein ausgedehnter Meinungsaustausch über die zur Diskussion stehenden Fragen zwischen den Teilnehmern statt. Diese sind der Auffassung, daß weitere Gespräche und Verhandlungen notwendig sind. Die Minister kamen überein, die Arbeit der Konferenz zu unterbrechen und sie am 13. Juli 1959 in Genf wieder aufzunehmen."

Helga Haftendorn

Die Regelung der Verkehrsverbindungen nach Berlin 1945 — 1946

Von Hans Wolfgang Kuhn

Im Folgenden wird, abgesehen von der Vorgeschichte zur Frage des freien Zugangs der Westmächte nach Berlin, die in das Jahr 1944 zurückreicht, über bisher bekannt gewordene interalliierte Vereinbarungen berichtet, die in dem Zeitraum vom Beginn des Besatzungsregimes in Deutschland bis Anfang 1946 getroffen worden sind. Es entzieht sich der Kenntnis des Verfassers, ob über die hier behandelten Absprachen und Abkommen hinaus noch weitere Vereinbarungen verhandelt wurden oder in Kraft getreten sind. Das amtliche Aktenmaterial ist nicht zugänglich. Sein Studium wird zweifellos neue Gesichtspunkte zu Tage fördern.

DER FREIE ZUGANG NACH BERLIN

Einführende Uebersicht

Das Abkommen über die Besatzungszonen in Deutschland und die gemeinsame Besetzung und Verwaltung Berlins vom 12. September 1944[1] mit seinen Ergänzungsprotokollen vom 14. November 1944[2] und 26. Juli 1945[3] sowie die Feststellung der vier Besatzungsmächte über die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin vom 5. Juni 1945[4] enthalten keine ausdrücklichen Vereinbarungen über das Recht des freien Zugangs für die Streitkräfte und Militärregierungsorgane der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Frankreichs zu den von ihnen besetzten Sektoren der Stadt. Die Westmächte stellten sich bei den vorbereitenden Verhandlungen der Europäischen Beratenden Kommission (European Advisory Commission) in London[5] während des Zweiten Weltkrieges und bei jeder Gelegenheit in den darauffolgenden Jahren stets auf den Standpunkt, daß das Recht auf die Besetzung von Teilen Berlins, das aus den oben erwähnten Abkommen und der bedingungslosen Kapitulation Deutschlands am 8. Mai 1945 herrührt, das Recht auf einen freien, unbehinderten und grundsätzlich uneingeschränkten Zugang nach Berlin auf der Straße und dem Schienen- und Luftwege einschließe. Der diesbezügliche Absatz des Protokolls vom 12. September 1944 lautet: „Das Berliner Gebiet . . . wird gemeinsam von den bewaffneten Streitkräften der Vereinigten Staaten, des Vereinigten Königreichs und der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, die durch die entsprechenden Oberkommandierenden dazu bestimmt werden, besetzt. Zu diesem Zweck wird das Gebiet von Groß-Berlin in die folgenden drei Teile geteilt . . ." Durch das Ergänzungsprotokoll vom 27. Juli 1945 trat Frankreich diesem Abkommen bei und bekam einen eigenen Sektor in Berlin zugeteilt. Das Londoner Abkommen vom 14. November 1944 über die Kontrolleinrichtungen in Deutschland[6] in der Fassung des Ergänzungsprotokolls vom 1. Mai 1945[7] bestimmt in Artikel 7 dazu: „Es wird eine interalliierte Regierungsbehörde . . . errichtet, die sich aus vier von ihren jeweiligen Oberbefehlshabern ernannten Kommandanten — einem von

jeder Macht — zusammensetzt, um gemeinsam die Verwaltung des Gebiets von Groß-Berlin zu leiten . . .“ Diese Rechtsauffassung wurde in zahlreichen Noten an die Sowjetunion sowie in Verhandlungen auf der Ebene der Regierungen, der Militärgouverneure, der Hohen Kommissare und der Stadtkommandanten seit 1945 immer wieder vertreten und bekräftigt.

Ein Recht auf freien Zugang beinhaltet seinem Wesen nach zweierlei: 1. Die beliebige Benutzung aller zu Gebote stehenden Verkehrs- und Verbindungsmöglichkeiten und 2. daß ein solcher Verkehr ohne jede Kontrolle, Beschränkung oder Behinderung durch die Macht stattfindet, die die Hoheit in dem Gebiet ausübt, durch welches dieser Verkehr abgewickelt wird. Zu keinem Zeitpunkt seit dem Beginn der Viermächte-Besetzung Berlins wurde den Westmächten von der Sowjetunion die Anwendung dieser Grundsätze uneingeschränkt zugebilligt.

Die Vertreter der westalliierten Oberkommandos mußten schon bei ihren ersten Verhandlungen mit den Sowjets über die Einrichtung der vereinbarten gemeinsamen Besetzung und Verwaltung der Stadt Ende Juni 1945 zugestehen, daß der Transitverkehr der Westmächte nur über einzelne bestimmte Straßen und Eisenbahnlinien und durch festgelegte Luftkorridore geführt werden dürfe. Diese Beschränkungen hatten anfänglich ihren stichhaltigen Grund in den allgemeinen Verkehrsschwierigkeiten der sowjetischen Besatzungszone, die durch Kriegsfolgen und sowjetische Demontagen an den Eisenbahneinrichtungen verursacht waren. Andererseits war schon damals unverkennbar, daß die Sowjetunion von vornherein nicht gewillt war, einen in jeder Hinsicht freien Verkehr der Westmächte durch ihre Zone zu dulden. Insofern handelte General *Clay* am 29. Juni 1945 logisch folgerichtig, wenn er davon absah, eine schriftliche Vereinbarung über bestimmte Zugangswege für die westalliierten Besatzungsmächte zu unterzeichnen, weil dies einer formalen Anerkennung der praktischen Beschränkungen des freien Zugangs auf vorgeschriebene Verbindungslinien gleichgekommen wäre[8].

Zwischen dem April 1948 und dem 12. Mai 1949 war der freie Transitverkehr der Westmächte auf der Straße und dem Schienenweg durrch die Sowjets blokkiert und auf den Luftweg angewiesen[9]. Erst das New Yorker Abkommen vom 4. Mai 1949[10], durch das die sowjetische Blockade Berlins und die westliche Gegenblockade der Sowjetzone aufgehoben wurden, stellte bezüglich des Transitverkehrs den Zustand wieder her, wie er am 1. März 1948 bestanden hatte. Der Befehl Nr. 56 des Obersten Chefs der Sowjetischen Militärverwaltung in Deutschland, General *Tschuikow*, vom 9. Mai 1949[11] präzisierte erneut die den Westmächten 1945 zugebilligten Verbindungslinien. Die Pariser Außenministerkonferenz vom Juni 1949 bestätigte die Gültigkeit des New Yorker Abkommens nochmals und verpflichtete überdies alle vier Besatzungsmächte zu Maßnahmen, die den normalen Verkehr auf Straße und Schiene sicherstellen sollten[12].

Mit der Festlegung bestimmter Verkehrswege für die Westmächte war notwendigerweise auch eine Einengung ihrer generellen Freiheit von Kontrollen verbunden. Denn einen unkontrollierten Zugang gestanden die Sowjets nur über die vereinbarten Zugangswege, nicht aber für den sonstigen westalliierten Verkehr durch ihre Zone nach Berlin zu, der bei Erfüllung der vorgeschriebenen Formalitäten grundsätzlich erlaubt war[13]. Das Recht auf unkontrollierte Durchfahrt an den bestimmten Grenzübergangsstellen ist von der Sowjetunion mehrfach bestritten worden. Einen Höhepunkt erreichten diese Auseinandersetzungen

Ende März 1948[14]. Im Herbst 1958 stellten die Sowjets die westlichen Zugangsrechte neuerdings in Frage. Die verschiedentlichen sowjetischen Versuche, eine Kontrolle der westalliierten Eisenbahnzüge und Kraftwagen durch ihre Grenzposten zu erzwingen, blieben jedoch erfolglos und stießen regelmäßig auf den vereinten Protest der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Frankreichs. Die Regierungen der Westmächte und ihre Vertreter in Berlin erklärten wiederholt, sie hätten zu keinem Zeitpunkt weder grundsätzlich noch faktisch sowjetische Kontrollbefugnisse anerkannt. Schriftliche Abkommen über die westliche Freiheit von Kontrollen gibt es indessen nicht. *Clays* Bemerkung, auch eine solche Fixierung hätte die Sowjetunion später von ihren Blockademaßnahmen nicht abgehalten[15], ist höchstwahrscheinlich richtig. Es verdient aber Beachtung, daß der bereits genannte SMA-Befehl Nr. 56 vom 9. Mai 1959 den unkontrollierten Zugang der Westmächte ausdrücklich erwähnt. Ueber Einzelheiten der diesbezüglichen sowjetischen Zusagen von 1945 wird noch zu sprechen sein.

Die heutige Rechtsposition der Westmächte hinsichtlich des Transitverkehrs nach Berlin resultiert aus ihrem Recht auf f r e i e n, u n k o n t r o l l i e r t e n Zugang nach Berlin auf genau v e r e i n b a r t e n Verkehrswegen zwischen Westdeutschland und West-Berlin. Ihr Zugangsrecht ist ein integrierender Bestandteil ihres Besatzungsrechts in Berlin. Das Memorandum des amerikanischen Außenministeriums vom 20. Dezember 1958 zur Rechtslage in der Berlin-Frage führt u. a. dazu aus, „daß die Rechte der USA in Deutschland und Berlin in keiner Weise von der Duldung oder Einwilligung der Sowjetunion abhängen. Die Rechte resultieren aus der totalen Niederlage des Dritten Reiches und der nachfolgenden Uebernahme der obersten Regierungsgewalt in Deutschland (durch die vier Mächte) . . . Das Recht der drei Westmächte auf freien Zugang nach Berlin ist als ein unerläßliches Korrelat ihres dortigen Besatzungsrechtes vom gleichen Rang wie das Besatzungsrecht selbst. Nicht die Sowjetunion hat die Westmächte mit dem Recht auf Zugang nach Berlin ausgestattet. Sie übernahmen ihre Besatzungszonen unter der Voraussetzung des Bestehens dieses Zugangsrechtes . . .[16]“

Vorgeschichte

Die interalliierten Abkommen über Deutschland und Berlin, durch welche der Viermächte-Status der Stadt begründet wurde, sind von der Europäischen Beratenden Kommission im Laufe des Jahres 1944 (abgesehen von den späteren Zusatzprotokollen vom Mai und Juli 1945) in London ausgearbeitet worden. Die Frage des freien Zugangs nach Berlin verhandelte die Kommission n i c h t. Ueber die Hintergründe dieses Problems sind wir nur auf amerikanischer Seite eingehender unterrichtet. Bis heute ist ungeklärt, ob sich die britische Delegation gleichfalls damit beschäftigt hat. Lord *Strang*, der englische Vertreter, sagt dazu[17], seine Delegation wäre von der Annahme ausgegangen, daß nach der Kapitulation Deutschlands unter der Aufsicht des alliierten Kontrollrats in Berlin eine deutsche Zentralbehörde („a central German authority“) vorhanden sein würde. Das hätte eine Bewegungsfreiheit zwischen den Besatzungszonen und von allen Zonen nach Berlin sowohl für die Deutschen als auch für die Alliierten zur Folge haben müssen. Mit einer scharfen Abschließung der einzelnen Besatzungszonen voneinander hätte man damals nicht gerechnet. Die notwendigen Uebereinkünfte für den militärischen Transitverkehr sollten daher von den Ober-

befehlshabern getroffen werden, sobald diese Fragen akut werden würden. Weder die britische noch die amerikanische Delegation hätten von ihrer Regierung Anweisung erhalten, in London die Zugangsfrage gegenüber den Sowjets anzuschneiden. Seitens der Sowjetunion ist sie offiziell augenscheinlich nicht berührt worden. Ph. E. *Mosely*, der politische Berater des amerikanischen Botschafters Winant in London, berichtet, daß der sowjetische Vertreter in der Kommission, Botschafter *Gusew*, bei persönlichen Gesprächen auf amerikanisches Insistieren hin wiederholt darauf beharrt hätte, es würden hinsichtlich eines späteren Arrangements über den Transitverkehr durch die Sowjetzone keine Schwierigkeiten entstehen, und die Anwesenheit amerikanischer und britischer Truppen in Berlin würde „selbstverständlich" alle notwendigen Erleichterungen mit sich bringen[18].

Die interne amerikanische Diskussion über das Zugangsproblem war eng mit den gegensätzlichen Auffassungen des Außenministeriums und des Kriegsministeriums über Angelegenheiten der Militärregierung verknüpft[19]. Während das Außenministerium darauf drängte, möglichst früh, jedenfalls vor der Niederlage Deutschlands, auf diplomatischem Wege mit der Sowjetunion Vereinbarungen über die Grundlagen und Grundsätze für die künftige gemeinsame Besatzungspolitik zu treffen, wünschte das Kriegsministerium mit diesen Fragen abzuwarten, bis sich die Situation in Deutschland nach dessen Kapitulation übersehen ließe, um erst dann durch die militärischen Instanzen die erforderlichen Uebereinkünfte herbeizuführen[20]. Präsident *Roosevelt* unterstützte den Standpunkt des Kriegsministeriums, unterschrieb im Februar 1945 aber trotzdem die von der Europäischen Beratenden Kommission vorbereiteten diplomatischen Instrumente[21].

Die amerikanische Delegation in London unterstand dem Außenministerium, mußte sich jedoch über alle Einzelheiten ihrer Verhandlungsführung mit dem Kriegsministerium einigen. *Winant* und *Mosely* waren von der Notwendigkeit schriftlicher sowjetischer Garantien der westlichen Zugangsrechte überzeugt und brachten das Problem in Washington auch zur Sprache. Ein sehr frühes Memorandum *Moselys*, das gegen Ende 1943 verfaßt worden ist, sah sogar die Einrichtung eines territorialen Korridors zwischen den westlichen Besatzungszonen und Berlin vor[22]. Im Mai 1944 legte *Winant* dem Kriegsministerium nahe, daß es Verhandlungen mit den Sowjets über die Zugangsrechte gutheißen möge, da er erwartete, *Gusew* würde sich gegen ein solches Abkommen nicht sperren[23]. Das Kriegsministerium betrachtete die Regelung dieser Frage indessen als eine rein militärische Angelegenheit, die zu geeigneter Zeit zwischen den Oberkommandierenden verhandelt werden könnte, da noch nicht zu übersehen wäre, welche Verbindungswege die Alliierten nach der deutschen Niederlage überhaupt benutzen könnten. Das Kriegsministerium und die Vereinigten Stabschefs, diejenigen Instanzen also, die für die Durchführung der Besatzungspolitik verantwortlich sein sollten, billigten das Protokoll über die Besatzungszonen in Deutschland und Berlin in der Fassung vom 12. September 1944, das keine Bestimmungen über den westlichen Zugang nach Berlin enthält[24]. *Mosely* hebt hervor, die Militärs in Washington hätten im vorletzten Kriegsjahr für das Zugangsproblem kein sonderliches Interesse aufgebracht[25]. Um so mehr fällt auf, daß sich dieselben Militärs damals um ein spezifiziertes Abkommen mit Großbritannien über die amerikanischen Transitrechte durch dir britische Zone zwischen der Enklave Bremen und der amerikanischen Besatzungszone in Süddeutschland bemühten, das erst nach lang-

wierigen Verhandlungen zustande kam. Diese Frage wurde auf der Jalta-Konferenz entschieden. Das Berliner Zugangsproblem blieb hingegen unerörtert. Freilich muß dabei berücksichtigt werden, daß die Transportbedürfnisse der amerikanischen Zone quantitativ unvergleichlich viel größer waren als diejenigen der westlichen Garnisonen in Berlin.

Eine gerechte Beurteilung der verschiedenen Standpunkte ist nur möglich, wenn man die Kontroversen vor dem Hintergrund der damaligen interalliierten Diskussionen über die Frage der Zerstückelung Deutschlands (Dismemberment) in mehrere Staaten sieht. Die amerikanischen Militärs waren gegenüber den Erfolgsaussichten einer Besatzungspolitik in Deutschland gemeinsam mit den Russen kaum weniger skeptisch als die Vertreter des Außenministeriums[26]. Eben deswegen hielten sie vorzeitige diplomatische Vereinbarungen für zwecklos. *Churchill* bedauerte schon bei Kriegsende die frühzeitige formale Präjudizierung der Besatzungszonen und versuchte im Mai und Juni 1945, Präsident *Truman* zu einem politischen Verhalten zu bewegen, das seiner Meinung nach der damaligen Machtsituation in Europa angemessener war als die bedingungslose Erfüllung der Abkommen von 1944[27]. Und schließlich hatte das Argument der amerikanischen Militärs, man müsse die tatsächlichen Verkehrsverhältnisse in Deutschland bei Kriegsende abwarten, etwas für sich. Aber davon darf hier abgesehen werden, da es sich bei den interministeriellen Auseinandersetzungen nicht zuletzt um einen Kompetenzstreit handelte. Eine Aufteilung Deutschlands in mehrere kleine Staaten war von den verbündeten Regierungschefs und ihren Außenministern bis Ende 1944 zwar verschiedentlich diskutiert und von nationalen Spezialausschüssen untersucht worden, aber sie galt noch nicht als offizielles Kriegsziel der Vereinten Nationen. Die Europäische Beratende Kommission handelte die von ihr vorzubereitenden Abkommen auf der Grundlage aus, daß Deutschland von der späteren Besatzungspolitik als eine Einheit behandelt werden würde. Das entsprach auch der mehrheitlichen Auffassung der Experten der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und der Sowjetunion, die im Gegensatz zu ihren Regierungen noch nach der Jalta-Konferenz eine Zerstückelung Deutschlands für unzweckmäßig hielten[28]. Die in Jalta von den Regierungsoberhäuptern beschlossene Einfügung eines Absatzes in die Urkunde für die bedingungslose Kapitulation, der den alliierten Vorbehalt einer späteren Teilung Deutschlands zum Ausdruck brachte, stiftete im alliierten Lager beträchtliche Verwirrungen[29]. Sofern man aber das gemeinsam zu besetzende und zu verwaltende Territorium als eine Einheit zu behandeln beabsichtigte, war die Frage der Zugangsrechte in Berlin tatsächlich eine rein militärische Angelegenheit. Die militärische Besetzung Deutschlands war Anfang 1945 nur für eine verhältnismäßig kurze Uebergangszeit vorgesehen, während derer gegebenenfalls die Zerstückelung vorbereitet werden sollte. Die Frage der Besatzungszonen wurde davon nicht betroffen[30].

Daß man sich auf seiten der Westmächte dabei einer Illusion hingab, sollten erst die Erfahrungen mit den Sowjets in den osteuropäischen Staaten im Frühjahr 1945 lehren. Die nun erwachenden Besorgnisse über das Fehlen sowjetischer Garantien hinsichtlich der Zugangsrechte in Berlin erwuchsen aus zwei Ueberlegungen. Seit der Jalta-Konferenz durfte man damit rechnen, daß die Zerstückelung Deutschlands ernstlich in Aussicht genommen sei und die dadurch entstehenden politischen Grenzen auch die alliierten Besatzungsstreitkräfte in ihrer

Bewegungsfreiheit einengen würden, sofern ihr Abzug nicht vorher in die Wege geleitet wäre. Daran war aber kaum noch zu denken, nachdem sich herausstellte, daß die Sowjetunion alle von der Roten Armee eroberten Gebiete bedenkenlos ihrer Herrschaft zu unterwerfen gedachte. Die isolierte Position ihrer künftigen Besatzungstruppen in Berlin erschien den westlichen Befehlshabern daher bedenklich. General *Bradley* bemerkt in seinen Memoiren dazu, unter rein militärischen Gesichtspunkten wäre die Teilnahme an der Besetzung Berlins schwerlich zu verantworten gewesen[31].

Angesichts dieser Entwicklung arbeitete *Mosely* Mitte Mai 1945 nochmals ein Memorandum und einen beigefügten Vertragsentwurf über den Zugang nach Berlin aus und übergab beides mit ausführlichen mündlichen Erläuterungen in London einem Vertreter von SHAEF, dem Obersten Hauptquartier der alliierten Expeditionsstreitkräfte in Europa[32]. Moselys Memorandum hob unter anderem folgende Einzelheiten hervor: der amerikanische Oberbefehlshaber sollte dem sowjetischen Oberkommandierenden für die Benutzung der westalliierten Truppen je eine Eisenbahnlinie und je eine Autobahn zwischen Berlin und der amerikanischen und britischen Zone vorschlagen. Die Instandhaltung dieser Verbindungswege und der dazugehörigen technischen Einrichtungen wie Brücken, Signal- und Gleisanlagen usw. sollte dem westalliierten Oberkommando überantwortet und die Unterhaltung von Tankstellen, Reparaturwerkstätten und Raststationen längs der Verbindungslinien gestattet werden. Falls der sowjetische Oberbefehlshaber aus irgendeinem Grund die gewünschten Eisenbahnstrecken und Straßen nicht zur Verfügung stellen könnte, sollte er verpflichtet sein, unverzüglich gleichwertige Strecken für den westalliierten Bedarf freizugeben.

Die Chancen für das Zustandekommen einer solchen Vereinbarung beurteilte Mosely günstig. Zu diesem Zeitpunkt standen amerikanische und britische Truppen in einigen wirtschaftlich wichtigen Teilen der für die Sowjetunion vorgesehenen Besatzungszone in Deutschland, die sie im Zuge der Kampfhandlungen erobert hatten. Die Freigabe dieser Gebiete wollte Mosely davon abhängig gemacht wissen, daß die Sowjetunion einem Abkommen über die westlichen Zugangsrechte hinsichtlich Berlins (und Wiens) zustimmte.

Regierungsverhandlungen im Juni 1945

Bei dem Zusammentreffen der vier alliierten Oberbefehlshaber am 5. Juni 1945 in Berlin, das zum Zweck der Unterzeichnung einer Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Uebernahme der obersten Regierungsgewalt der vier Mächte in Deutschland[33] abgehalten wurde, zeigte sich, daß eine Entscheidung über das Einrücken der russischen Truppen in die Teile des vereinbarten sowjetischen Besatzungsgebietes, die noch von amerikanischen und britischen Einheiten besetzt waren, sowie über den gleichzeitigen Einmarsch der westalliierten Garnisonen in Berlin und schließlich über den Termin für diese Truppenbewegungen und die Konstituierung des Kontrollrats nur auf dem Wege über Regierungsverhandlungen gefällt werden konnte[34]. Zwischen Premierminister *Churchill*, Präsident *Truman* und Generalissimus *Stalin* kam es daher vom 12. bis zum 18. Juni zu einem Briefwechsel über diese Fragen[35]. Zunächst wurde auf westlicher Seite die sofortige und bedingungslose Einhaltung der alliierten Vereinbarungen von 1944 über die Besatzungszonen auf Drängen *Trumans* und

gegen die Empfehlung *Churchills* beschlossen[36]. Sodann legten die drei Regierungschefs brieflich den Termin für die Truppenverschiebungen auf den 1. Juli fest und vereinbarten eine neue Konferenz der Oberbefehlshaber, auf der alle Einzelheiten über den Rückzug der westlichen Streitkräfte in ihre Zonen und ihres Einmarsches in Berlin geregelt werden sollten. Anläßlich dieses Briefwechsels schnitten *Truman* und *Churchill* erstmals offiziell die Frage des freien Zugangs nach Berlin an. Anlaß dazu war die Tatsache, daß die Sowjetunion die westlichen Militärmissionen und die Mitglieder der Europäischen Beratenden Kommission in ihrer Bewegungsfreiheit in den Balkanstaaten behinderte und ihnen die Einreise nach Polen und Wien verweigerte.

Soweit es die Quellen erkennen lassen, war es Harry *Hopkins*, der nach seiner Rückkehr von einer Sondermission in Moskau[37] am 8. Juni gegenüber *Truman* die Frage des freien Zugangs nach Berlin anschnitt[38]. *Hopkins* hatte kurz zuvor mit *Eisenhower* in Frankfurt am Main gesprochen, so daß die Möglichkeit besteht, daß ihn Eisenhower — vielleicht auf Grund des Memorandums von *Mosely* — auf diesen Punkt hingewiesen hat. In seinem Brief an *Churchill* vom 12. Juni ging *Truman* auch auf das Zugangsproblem ein[39]. Zwei Tage später übermittelte *Winant* aus London *Churchills* Antwort mit der Zustimmung zu den Vorschlägen des Präsidenten. Sein Begleittelegramm wies auf die Notwendigkeit hin, den Rückzug der amerikanischen Truppen in ihre Besatzungszone mit einer Vereinbarung über den Einmarsch in Berlin und „mit Vorkehrungen für den freien Zugang" nach Berlin zu koppeln[40]. Admiral *Leahy*, der Vorsitzende der Vereinigten Stabschefs, bemerkt in diesem Zusammenhang, über die spezielle Frage des freien Zugangs wäre er nicht informiert gewesen, da sie zu diesem Zeitpunkt keine wesentliche Bedeutung zu besitzen schien[41]. *Truman* griff die Anregungen *Hopkins* und *Winants* auf und kabelte am 14. Juni (genauso wie *Churchill* am 15. Juni) an *Stalin* in dem Sinne, daß zwischen dem Abzug aus Thüringen und Sachsen bzw. Mecklenburg, dem Einmarsch in Berlin und der Regelung der Zugangsfrage ein ursächlicher Zusammenhang bestünde[42].

Ueber den Briefwechsel mit *Stalin* setzte *Truman* General *Marshall*, den Stabschef der amerikanischen Armee, in Kenntnis und gab ihm die Anweisung, General *Eisenhower*, der gerade in Washington weilte, darüber zu instruieren, daß die Rückzugsbewegungen der amerikanischen und britischen (unter SHAEF vereinigten) Streitkräfte zum 1. Juli eingeleitet werden sollten und eine Konferenz der Oberkommandierenden ins Auge gefaßt sei[43]. Feldmarschall *Montgomery*, der Stellvertreter Eisenhowers, erhielt am 19. Juni in London über die vorgesehenen Maßnahmen Bescheid[44]. Damals war die Zugangsfrage noch immer ungeklärt. Sowohl *Truman* als auch *Churchill* hatten in ihren Briefen an *Stalin* darauf hingewiesen, daß die Erfüllung der Bestimmungen des Protokolls vom September 1944 mit der Zubilligung des freien Zugangs nach Berlin zusammenhinge und die in Aussicht genommenen Verhandlungen der Oberbefehlshaber die Fragen regeln und in einem Abkommen fixieren sollten. *Stalin* war in seiner Antwort vom 16. Juni darauf nicht eingegangen, sondern hatte sich mit der Bemerkung begnügt, daß das sowjetische Oberkommando Anweisung erhalten werde, dem sowjetischen Plan gemäß (der den Beginn der Truppenbewegungen für den 1. Juli vorschlug) alle notwendigen Schritte einzuleiten[45]. *Truman* bestätigte den sowjetischen Gegenvorschlag am 18. Juni und gab am selben Tag — das ist

seinem Brief zu entnehmen — die entsprechenden Anordnungen an seine militärischen Befehlshaber. Demnach muß *Marshall*, ebenso wie *Montgomery*, spätestens am 19. Juni darüber unterrichtet gewesen sein. Aber erst eine Woche später, am 25. Juni, leitete *Marshall* eine Mitteilung an *Eisenhower* und General *Deane* (Chef der amerikanischen Militärmission in Moskau), die sich mit dem Zugangsproblem befaßte[46]. Diese zeitliche Differenz legt die Vermutung nahe, daß in der Zwischenzeit etwas vorgefallen war, das *Marshall* veranlaßte, nochmals ausdrücklich auf einer Bestätigung der Zugangsrechte zu bestehen.

In der Tat haben wir Kenntnis von einem Vorfall, der sich in diesem Zeitraum abgespielt hat. Oberst *Howley*, der spätere amerikanische Stadtkommandant von Berlin, berichtet nämlich[47], er habe um den 17. Juni[48] den Auftrag bekommen, mit etwa 500 amerikanischen Offizieren und Mannschaften nach Berlin zu marschieren, zu einem Zeitpunkt also, an dem noch keinerlei ausdrückliche Vereinbarungen zwischen den alliierten Oberkommandos über den Einzug der Westmächte in Berlin bestanden, die erst am 29. Juni getroffen wurden. Der Befehl war offenbar eine Folge des Briefwechsels zwischen *Churchill* und *Stalin* vom 17. und 18. Juni über die Frage der Vorbereitungen für die Potsdamer Konferenz[49]. *Churchill* hatte sich nach den von Moskau ins Auge gefaßten Unterbringungsmöglichkeiten für die britische und amerikanische Delegation in Berlin erkundigt und *Stalin* um die Einwilligung gebeten, daß ein Vorkommando an Ort und Stelle alle nötigen Vorbereitungen treffen könne. Außerdem hatte er die Freistellung eines Flugplatzes in der Nähe des Konferenzortes für die Amerikaner und Briten vorgeschlagen. *Stalin* hatte postwendend zugestimmt und mitgeteilt, Marshall *Shukow* würde am 28. Juni aus Moskau in Berlin eintreffen; an diesem Tage sollten die westlichen Vorkommandos in Babelsberg sein und die für die Regierungsdelegationen vorgesehenen Räumlichkeiten übernehmen. General *Kruglow* sei angewiesen, alle notwendigen Informationen zu geben.

Bei SHAEF hatte man anscheinend nur unklare Vorstellungen über die nun zu treffenden Maßnahmen. Jedenfalls wurde *Howley* über sein Marschziel und den politischen Hintergrund seines Auftrages sehr ungenügend instruiert, denn er nahm an, daß seine Einheit den Grundstock für die künftige amerikanische Garnison und Militärregierung in Berlin bilden sollte. Dagegen lag den sowjetischen Grenzkommandeuren eine Anweisung vor, auf Grund einer angeblichen Vereinbarung zwischen den Oberkommandos nur ein kleines amerikanisches Detachement passieren zu lassen. Nachdem *Howley* sich nach langwierigen Verhandlungen mit verschiedenen sowjetischen Offizieren an der Elbebrücke bei Dessau entschloß, seine Truppen den sowjetischen Forderungen gemäß zu reduzieren, durfte er das sowjetische Besatzungsgebiet betreten und unter Führung eines sowjetischen Offiziers auf Nebenstraßen in Richtung Berlin weitermarschieren. Erst in der Nähe von Potsdam erfuhr er dann, daß der Konvoi in Babelsberg Halt machen müsse und ihm das Betreten Berlins nicht gestattet sei. Am Bestimmungsort stand das amerikanische Detachement unausgesetzt unter sowjetischer Bewachung und genoß keinerlei Bewegungsfreiheit[50]. Nur durch eine List gelang es *Howley* zwei- oder dreimal, den künftigen amerikanischen Sektor in Berlin zu betreten. Nach dreitägigem vergeblichem Warten fuhr er wieder in das amerikanische Besatzungsgebiet zurück und erhielt erst am 30. Juni den erneuten Befehl zum Aufbruch nach Berlin.

Man darf annehmen, daß es diese Erfahrungen *Marshall* ratsam sein ließen, noch vor der Konferenz der Oberkommandierenden die Frage des freien Zugangs am 25. Juni erneut aufzurollen. Offenbar enthielt die Direktive der Vereinigten Stabschefs an *Eisenhower* über die amerikanischerseits einzunehmende Haltung gegenüber den Sowjets keine Anweisung, daß er auf einem Abkommen über die Transitrechte bestehen sollte[51]. *Marshall* wies *Eisenhower* daher auf die Beachtung dieses Umstandes hin und legte ihm nahe, in Uebereinstimmung mit der Botschaft *Trumans* an *Stalin* vom 14. Juni das Problem des Durchgangsverkehrs zusammen mit den übrigen Fragen mit den sowjetischen Befehlshabern zu regeln. Er nahm zwar an, daß die russischen Kommandeure, dem Briefwechsel zwischen den Regierungschefs entsprechend, instruiert worden wären, aber er bat General *Deane* trotzdem, in Moskau vorsichtshalber eine diesbezügliche Bestätigung beim sowjetischen Generalstab einzuholen.

Daraufhin ersuchte Deane[52] noch am selben Tag General *Antonow* schriftlich um eine Bestätigung darüber, daß der sowjetische Befehlshaber in Deutschland ermächtigt sei, sich mit dem amerikanischen Befehlshaber „über den ungehinderten Zugang nach Berlin auf dem Luftweg, über Schiene und Straße“ zu einigen. Nachmittags sprach er mit Generalleutnant *Slawin.* Dieser war zwar zu einer Auskunft nicht ermächtigt, aber *Deane* glaubte seinen Worten immerhin so viel entnehmen zu dürfen, daß in der Frage des freien Zugangs keinerlei Schwierigkeiten zu erwarten seien. Das meldete er in zwei Telegrammen am 25. und 26. Juni an *Marshall* und *Eisenhower.* Einen Tag später, am 27. Juni, konnte er mitteilen, Marschall *Shukow* sei ermächtigt worden, mit General *Clay* in Berlin über den fraglichen Punkt zu verhandeln. *Shukow* hielt sich an diesem Tag noch in Moskau auf und konnte seine Verhandlungsinstruktionen vom sowjetischen Generalstab oder von *Stalin* persönlich an Ort und Stelle in Empfang nehmen[53]. Abschließend meldete *Deane* am 28. Juni: „Meiner Meinung nach werden unsere Vertreter bei den Verhandlungen mit Shukow über den ungehinderten Zugang nach Berlin kaum Schwierigkeiten begegnen . . .“

Die Konferenz vom 29. Juni 1945

Die ersten Absprachen über den westalliierten Transitverkehr trafen die stellvertretenden Militärgouverneure der Vereinigten Staaten und Großbritanniens, General *Clay* und General *Weeks,* mit Marschall *Shukow* am 29. Juni 1945 in Berlin. Französische Vertreter nahmen an der Konferenz nicht teil, weil *Shukow* sich geweigert haben soll, sie zu empfangen, ehe Frankreich einen Sektor in Berlin zugewiesen bekommen hatte[54]. Von den verschiedenen Verhandlungsgegenständen dieses Tages interessiert uns hier lediglich die Verkehrsfrage. *Clay* und *Weeks* behandelten sie weisungsgemäß zusammen mit den Regelungen für die Ausführung des Protokolls über die Besatzungszonen und Berlin vom September 1944. Ein Konferenzprotokoll wurde nicht aufgenommen; alle Abmachungen vom 29. Juni waren mündliche Uebereinkünfte. Wir haben davon Kenntnis durch die nachträglichen Schilderungen *Trumans, Clays, Montgomerys* und *Strangs*[55] sowie durch einige Zitate im amerikanischen Weißbuch von 1948 zur Berliner Blockade, die Clays persönlichen Notizen oder seinem Bericht an die amerikanische Regierung entnommen zu sein scheinen. Diese Berichte weichen in einigen Punkten voneinander ab[56].

Clay und *Weeks* gingen bei den Verhandlungen mit *Shukow* von dem Grundsatz aus, daß jeder Verkehr der Westmächte durch die Sowjetzone nach Berlin uneingeschränkt und frei von Kontrollen sein müßte. Auf bestimmte Verbindungslinien wollten sie sich anfänglich nicht festlegen lassen. Andererseits war ihre Verhandlungsposition schon durch die Briefe *Trumans* und *Churchills* vom14. Juni an *Stalin* präjudiziert. *Truman* hatte einen freien Zugang in der Luft, auf der Straße und auf der Schiene von Frankfurt am Main und Bremen nach Berlin gewünscht; *Churchill* hatte entsprechende Verbindungen zwischen der britischen Zone und Berlin gefordert[57]. Außerdem hatte *Moselys* Memorandum vom Mai 1945 gleichfalls die Festlegung bestimmter Routen empfohlen. Es blieb *Clay* infolgedessen nichts anderes übrig, als diese Wünsche dahingehend zu präzisieren, daß das Besatzungspersonal der Vereinigten Staaten für seine Bedürfnisse drei Eisenbahnlinien, zwei Autobahnen und den erforderlichen Luftraum (von regelrechten Korridoren wurde anfänglich nicht gesprochen) benutzen wollte. Die genauen Forderungen *Weeks* sind nicht bekannt. Sie scheinen sich aber mit denen *Clays* im wesentlichen gedeckt zu haben. Jedenfalls gaben Clays und Weeks Vorschläge notgedrungen den Grundsatz preis, daß der westliche Transitverkehr durch die sowjetische Zone nach Berlin über beliebige Verkehrslinien abgewickelt werden sollte. Sie wurden dazu durch die Präjudize ihrer Regierungschefs und den Widerspruch *Shukows* gezwungen. An der Freiheit von Kontrollen hielten beide hingegen uneingeschränkt fest.

Eine Benutzung der Wasserstraßen zwischen den Westzonen und Berlin für die westalliierten Bedürfnisse haben die Westmächte allem Anschein nach nicht in Betracht gezogen. Diese Annahme wird durch einen späteren Beschluß des Kontrollrats vom 10. September 1945 bestärkt[58], der eine Rangordnung für den deutschen Bedarf an Transporteinrichtungen aufstellte. Es wurde festgelegt, daß der deutsche Verkehr nach Möglichkeit vor allem per Schiff vonstatten gehen sollte. Den Verkehr, den die Wasserstraßen nicht bewältigen konnten, sollte die Eisenbahn übernehmen. Die Fernverkehrsstraßen blieben den Alliierten vorbehalten und durften von deutschen Fahrzeugen nur in dringlichen Fällen mit einer besonderen Genehmigung benutzt werden. In diesem Zusammenhang bestimmten die Richtlinien des Koordinierungskomitees vom 27. Februar 1946 über die Instandhaltung der deutschen Fernverkehrsstraßen[59], daß nur solche Straßen in gutem Zustand unterhalten oder wiederhergestellt werden sollten, die den alliierten Ansprüchen dienten oder für die deutsche Wirtschaft in den vom Potsdamer Abkommen gezogenen Grenzen notwendig wären. Für die deutsche Küsten- und Binnenschiffahrt setzte ein Kontrollratsbeschluß vom 20. November 1945 eine vorläufige Gesamttonnage in Höhe von 175 000 Tonnen fest[60].

Die Forderungen *Clays* und *Weeks* wurden von *Shukow* nicht akzeptiert. Er billigte den westlichen Besatzungsmächten lediglich die Benutzung einer Autobahn, einer Eisenbahnstrecke und eines Luftkorridors zu und willigte grundsätzlich in die Benutzung der Flugplätze Tempelhof und Gatow ein. Zur Frage des unkontrollierten Zugangs erklärte er dem Sinne nach: „Es wird notwendig sein, daß die Fahrzeuge die russischen Verkehrszeichen beachten, den Anordnungen der Militärpolizei Folge leisten und sich einer Ausweiskontrolle unterziehen, jedoch keiner Prüfung der Ladung . . . die Sowjets interessieren sich nicht dafür, was oder welche Mengen transportiert werden oder wieviele Lastkraft-

wagen unterwegs sind[61]." Die geringe Zahl von Verbindungslinien begründete *Shukow* mit der schwierigen Transportlage in seiner Zone, die überdies durch die Demobilisierung der Roten Armee besonders angespannt sei.

Nach längeren Auseinandersetzungen nahmen *Clay* und *Weeks* das sowjetische Angebot an. Sie betonten jedoch, daß es sich lediglich um vorläufige Absprachen handle, die später vom Kontrollrat modifiziert und ergänzt werden müßten. Es ist nicht bekannt, ob *Shukow* diesem Vorbehalt ausdrücklich zugestimmt hat. *Clay* notierte sich dazu: „Es wurde vereinbart, daß aller Verkehr — Luft, Straße, Schiene — frei sein soll von Grenzkontrollen oder der Kontrolle durch Zollbeamte oder militärische Behörden." In seinen Memoiren rechtfertigt er diese mündlichen Uebereinkünfte mit dem Hinweis, daß er absichtlich „kein schriftliches Uebereinkommen schließen wollte, das weniger als das Recht auf uneingeschränkten Zugang festlegte".[62]

Die ersten Absprachen wurden im Lauf der folgenden Monate vom Kontrollrat teils abgeändert oder erweitert, teils durch die Praxis bestätigt. Sie müssen nun zusammen mit den Kontrollratsvereinbarungen systematisch behandelt werden.

Straßenverkehr

Bezüglich der westalliierten Straßenverbindung zwischen Westdeutschland und Berlin scheinen in der zweiten Jahreshälfte 1945 weder vom Kontrollrat noch vom Koordinierungskomitee Vereinbarungen getroffen worden zu sein, die wesentlich über die Absprachen vom 29. Juni hinausgingen. Die Autobahn Berlin—Magdeburg—Helmstedt mit der Zonengrenzstation Marienborn stand den drei westalliierten Besatzungsstreitkräften und den beim Kontrollrat in Berlin akkreditierten Militärmissionen der Vereinten Nationen des Zweiten Weltkrieges zur uneingeschränkten Benutzung offen. Später richteten die Westmächte längs dieser Strecke einige Reparaturwerkstätten und Tankstellen für ihre Militärtransporte ein. Dabei handelte es sich offenbar um eine Absprache im Transportdirektorat der alliierten Kontrollbehörde, die dem Kontrollrat oder dem Koordinierungskomitee zur ausdrücklichen Billigung nicht zugeleitet zu werden brauchte. Die Instandhaltung des Autobahnabschnittes behielten die Sowjets indessen ihrer Aufsicht vor[63]. Das Koordinierungskomitee bestätigte diese Abmachung grundsätzlich in seinen Richtlinien über den Unterhalt der deutschen Fernverkehrsstraßen vom 7. Februar 1946[64]. Absatz 2 der Direktive besagt, daß die Aufsicht über die Instandhaltung der Straßen einschließlich der Autobahnen eine Angelegenheit der einzelnen Besatzungszonen sei. Diese Frage war damals nicht strittig, da man hoffte, daß alsbald deutsche Zentralverwaltungen hierfür zuständig sein würden.

Eisenbahnverkehr

Der Beschluß der Konferenz vom 29. Juni über die Zuteilung der Eisenbahnstrecke Helmstedt—Magdeburg—Berlin an die Westmächte[65] erwies sich bald als ungenügend, nachdem die westlichen Vertreter im Koordinierungskomitee der sowjetischen Forderung zugestimmt hatten, daß die Versorgung der Berliner Bevölkerung in den Westsektoren mit Lebensmitteln und Brennstoff aus den westlichen Zonen erfolgen müsse.

Nach mehrfachen Erörterungen in der Kommandantur und im Kontrollrat wies das Koordinierungskomitee auf seiner ersten Sitzung am 11. August 1945 das Transportdirektorat daher an, über die mit der Berliner Versorgung zusammenhängenden technischen Transportprobleme zu berichten[66]. Die in dem Memorandum des Direktorats „Berliner Kohlen- und Nahrungsmittelversorgung — Technische Probleme und künftiger Bedarf" niedergelegten Untersuchungsergebnisse[67] zeigten, daß zur Deckung des alliierten und deutschen Mindestbedarfs in Berlin sechzehn Güterzüge pro Tag gebraucht würden. Einer solchen Belastung war die infolge sowjetischer Demontagen nur eingleisige Linie Berlin—Helmstedt nicht gewachsen. Das Transportdirektorat schlug deshalb vor, daß unter Zuhilfenahme der ebenfalls nur eingleisigen Linie Berlin—Stendal—Hannover ein zweigleisiger Güterverkehr aufgebaut werden könnte, wenn die erforderlichen sechzehn Güterzüge beladen in östlicher Richtung über Helmstedt und Berlin geleitet und leer in westlicher Richtung aus Berlin über Stendal zurückgeführt würden. Diese gemischten deutsch-alliierten Gütertransporte sollten innerhalb der sowjetischen Zone unter Aufsicht und Kontrolle russischer Offiziere abgewickelt werden. Die Besatzungsgüter blieben von dieser Kontrolle jedoch ausgenommen. Das Memorandum bestimmte schließlich noch Einzelheiten über technische Fragen und den Austausch von Verbindungsoffizieren an den Grenzbahnhöfen.

Am 10. September 1945 billigte der Kontrollrat diese Empfehlung[68]. Hinsichtlich der Frage des westalliierten Personenzugsverkehrs, die das Transportdirektorat gleichfalls auf Anweisung des Koordinierungskomitees vom 11. August zu prüfen hatte, kam es zu keinen Veränderungen. Es wurde zwar festgestellt, daß der von den drei Westalliierten festgesetzte Tagesbedarf von vier Personenzügen in jeder Richtung die tatsächlichen Bedürfnisse zu übersteigen scheine, aber mit Rücksicht auf den bevorstehenden Winter und den dadurch erschwerten Flugverkehr hielt man eine Einschränkung für unzweckmäßig. Trotzdem wurde eine stärkere Benutzung der Autobahn für die alliierte Personenbeförderung zwischen Hannover und Berlin ins Auge gefaßt.

Im Eisenbahnverkehr machten die Sowjets schon 1945 die ersten Schwierigkeiten. Russische Grenzposten versuchten, die amerikanischen Personenzüge zu besteigen, um die Identität der Fahrgäste zu überprüfen. Dieses Vorgehen hing offenkundig damit zusammen, daß die westlichen Militärregierungen es einer geringen Anzahl Deutscher, die für die Besatzungsmächte arbeitete, gestattete, mit Interzonenpässen die Militärzüge zu benutzen. Gegen die sowjetischen Kontrollversuche protestierte General *Clay* im Kontrollrat vergeblich. Daraufhin suchte er das sowjetische Mitglied im Koordinierungskomitee, General *Sokolowskij*, auf und erklärte, er würde notfalls Befehl geben, bewaffnete Wachen in den Zügen mitfahren zu lassen, was zu unerfreulichen Zwischenfällen führen könnte, wenn man russischerseits nicht sofort die Personenzüge ungehindert passieren ließe. In einem Gentleman's Agreement einigten sich die beiden Generale dahingehend, daß fortan keine Kontrollen mehr stattfinden würden[69].

Luftverkehr

Ueber die Luftwege zwischen Berlin und Westdeutschland wurden von den Alliierten 1945 eine Reihe von Vereinbarungen erzielt, die in gegenseitiger Ergänzung ein wohldurchdachtes Flug- und Sicherheitssystem abgeben sollten.

Die ersten Absprachen traf auch hier die Konferenz vom 29. Juni. Wie erinnerlich, wurden diese Regelungen von *Clay* und *Weeks* ausdrücklich nur mit Vorbehalten akzeptiert. Sie sahen im einzelnen vor:

1. Die Berliner Flugplätze Tempelhof und Gatow sollten den Westmächten zur Verfügung stehen. Die endgültige Zuteilung wurde aber aufgeschoben, bis geklärt war, ob sich an der ursprünglich vorgesehenen Sektoreneinteilung infolge des Beitritts der Franzosen etwas ändern würde. Diese Frage betraf den Flugplatz Tempelhof, da westlicherseits vorübergehend erwogen wurde (ein entsprechender Vorschlag war von den westlichen Militärregierungen schon gebilligt), im Austausch gegen Gebietsteile im Norden Berlins die Grenze des sowjetischen Sektors bis an das Flughafenterrain vorzuverlegen[70]. Eine solche Grenzverlegung unterblieb jedoch. Für das Gatower Gelände, das anfänglich außerhalb des britischen Sektors lag, mußte noch ein gesondertes Abkommen getroffen werden.

2. Die Benutzung des Flugplatzes Gatow sollte den Westmächten für die Zwecke der Potsdamer Konferenz auch vor Inkrafttreten einer Abmachung über seine Einbeziehung in den britischen Sektor freistehen[71].

3. Der westalliierte Flugverkehr sollte durch einen Luftkorridor abgewickelt werden. Die Angaben über diesen Korridor weichen voneinander ab. Einmal ist die Rede von einem Korridor von Berlin nach Magdeburg, der sich dort in zwei Arme gabeln sollte[72]; andere Quellen sprechen nur von einem einzigen Korridor[73]. Auch über die Breite dieser Luftstreifen gibt es verschiedene Feststellungen. Der Angabe von 20 englischen Meilen[74] steht ein Bericht gegenüber, daß die Flugzeuge bis zum Inkrafttreten der späteren Luftkorridorabkommen auf Grund von Absprachen zwischen den verantwortlichen Offizieren längs der Eisenbahnlinie oder der Autobahn Berlin—Helmstedt auf Sicht hätten fliegen müssen[75]. Diese Widersprüche lösen sich in etwa, wenn man annimmt, daß die vorläufige Luftkorridorübereinkunft vom 29. Juni von der Praxis nicht übernommen werden konnte, weil entweder die technischen und navigatorischen Voraussetzungen für die volle Ausnutzung des Korridors nicht vorhanden waren oder weil die Westmächte für ihre weitergehenden Forderungen keine Präjudize schaffen wollten. Jedenfalls mußte jede einfliegende Maschine eine Stunde vorher bei den zuständigen sowjetischen Dienststellen angemeldet werden[76]. Die Durchfluggenehmigungen wurden regelmäßig anstandslos erteilt[77].

Die erste Vereinbarung über Luftverkehr, die der Kontrollrat nach seiner formellen Konstituierung (30. Juli 1945) in Kraft setzte, betraf die Einbeziehung des Flugplatzes Gatow in den britischen Sektor von Berlin und einige daraus folgende Grenzkorrekturen in den Ortsteilen Gatow und Staaken. Diese Korrekturen konnten von der Ueberprüfung, Präzisierung und Bestätigung der Sektorengrenzen durch die Stadtkommandanten auf ihrer 4. Sitzung am 1. August 1945 noch nicht berücksichtigt werden[78]. Das Abkommen, das die britischen Forderungen nach einem eigenen Flughafen innerhalb des englischen Besatzungsgebiets in Berlin befriedigte, kam nach Verhandlungen zwischen dem britischen und sowjetischen Vertreter im Koordinierungskomitee zustande und wurde am 30. August 1945 vom Kontrollrat gebilligt[79].

Die Vorgeschichte der Kontrollratsabkommen über die Luftkorridore und die Flugsicherheitsbestimmungen im Gebiet Berlins und in den Korridoren sind ohne

Kenntnis der amtlichen Unterlagen schwer durchschaubar. Soweit es sich heute erkennen läßt, ging der offizielle Anstoß auf Regierungsebene von einem Brief *Trumans* vom 20. Juli 1945 während der Potsdamer Konferenz aus[80]. Am Vormittag dieses Tages konferierte *Truman* mit *Eisenhower* und *Bradley*[81], so daß eine Initiative der beiden Generale unterstellt werden darf. *Truman* regte an, der bislang über Teheran abgewickelte amerikanische Luftverkehr zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion sollte wegen der damit verbundenen Zeitverluste und navigatorischen Schwierigkeiten künftig über Berlin geleitet werden. Er wies gleichzeitig darauf hin, daß die amerikanische Luftwaffe einen geregelten Flugdienst nach Berlin eröffnet hätte, der nunmehr auch vom offiziellen sowjetischen Flugverkehr benutzt werden könnte. Noch in Potsdam, am 29. Juli, begrüßte *Stalin* diese Anregung. Er versicherte, die sowjetische Regierung verhielte sich gegenüber *Trumans* Vorschlag positiv und hätte die zuständigen sowjetischen Dienststellen angewiesen, mit den amerikanischen Vertretern die technischen Probleme zu diskutieren, die der amerikanische Plan aufwerfe[82].

Die Vorbereitungen für die Vereinbarungen auf Kontrollratsebene gingen allem Anschein nach ebenfalls auf amerikanische Initiativen zurück[83] und beruhten möglicherweise auf *Trumans* Vorschlag. Sie wurden besonders dringlich, nachdem sich die sowjetischen Proteste gegen angebliche oder tatsächliche Verletzungen der ersten Korridorabsprachen durch westalliierte Flugzeuge häuften[84] und gleichzeitig deutlich wurde, daß ohne navigatorische Hilfsmittel und einheitliche Flugregeln für alle Besatzungsstreitkräfte der Luftverkehr ständig gefährdet sein würde. Außerdem nahmen die amerikanischen Vertreter im Kontrollrat an, daß sich Berlin als Sitz der alliierten Militärregierungen und der geplanten deutschen Zentralverwaltungen bald zu einem Mittelpunkt des Flugverkehrs entwickeln würde. Das verlangte wiederum gleichartige Flugbestimmungen für ganz Deutschland und die Einrichtung einer größeren Zahl von Flugverbindungen nicht nur zwischen Berlin und den Westzonen, sondern auch nach anderen europäischen Staaten. Vorstellungen von einem „Eisernen Vorhang“ waren damals zumindest den militärischen Instanzen noch nicht geläufig. Die einzelnen Abkommen müssen daher in diesem größeren Zusammenhang verstanden werden.

Das Luftfahrtdirektorat (Air Directorate) legte zunächst zwei Vorschläge vor, die die Flugsicherheit betrafen. Ihre Dringlichkeit lag auf der Hand, da beispielsweise allein der Flugplatz Tempelhof in den Monaten Juli, August und September 1945 täglich von durchschnittlich 160 Maschinen angeflogen worden war und im Einzugsgebiet Berlins insgesamt vier Flughäfen (außer Tempelhof und Gatow noch Schönefeld und Staaken, letztere von den Sowjets) betrieben wurden. Außerdem stand der Winter mit seinen schlechten Flugbedingungen unmittelbar bevor[85].

Die erste dieser Empfehlungen befaßte sich mit der Beleuchtung von Hindernissen für den Luftverkehr im Umkreis der Flugplätze Tempelhof und Gatow[86]. Sie ging auf ein Memorandum des Flugreferats (Aviation Committee) zurück. Auf seiner 10. Sitzung am 17. Oktober nahm das Luftfahrtdirektorat dieses Memorandum an[87] und beschloß, es dem Koordinierungskomitee mit der Empfehlung zuzuleiten, in Anbetracht seiner Dringlichkeit die notwendigen Anweisungen an die Kommandantur der Stadt Berlin, das Oberkommando der sowjetischen Be-

satzungszone und die deutschen Verwaltungsstellen möglichst bald zu geben. Gleichzeitig teilte das Direktorat mit, daß die ersten Schritte für die Anbringung der Sicherheitsbeleuchtungen an den exponierten Gebäuden bereits in die Wege geleitet worden seien. Das Koordinierungskomitee billigte die Empfehlung am 26. Oktober 1945[88].

Die zweite Empfehlung betraf die Bildung eines Flugsicherheitskomitees der vier Besatzungsmächte in Berlin[89]. Sie fußte auf einem amerikanischen Memorandum vom 13. Oktober und wurde vom Luftfahrtdirektorat gleichfalls am 17. Oktober angenommen[90] und dem Koordinierungskomitee zugeleitet. Dieses billigte die Empfehlung ebenfalls am 26. Oktober 1945[91]. Dabei handelte es sich freilich um ein vorbereitendes Abkommen, das erst einige Monate später wirksam werden konnte, nachdem eine Vereinbarung über die Luftkorridore erzielt und die Flugsicherheitsbestimmungen ausgearbeitet und erlassen worden waren.

Größtes politisches Gewicht hatte die Entscheidung über die Festlegung von Luftkorridoren zwischen Berlin und Westdeutschland. Der diesbezügliche amerikanische Vorschlag ging von der Voraussetzung aus, daß Berlin die Hauptstadt Deutschlands sei und insofern über kurz oder lang einen Mittelpunkt des alliierten und europäischen Luftverkehrs bilden würde. Er sah daher die Einrichtung von insgesamt sechs Fluglinien vor, die Berlin direkt mit Hamburg, Bückeburg, Frankfurt, Kopenhagen, Prag und Warschau verbinden sollten. Zu diesem Zweck sollten die entsprechenden Navigationseinrichtungen entlang den Fluglinien geschaffen und für den gesamten Luftverkehr in Deutschland von den Militärregierungen einheitliche Flugregeln beschlossen werden. Eine von den vier Mächten zu betreibende Flugsicherheitszentrale in Berlin sollte den gesamten Verkehr überwachen[92]. Diese Vorstellungen entsprachen den Grundsätzen des Potsdamer Abkommens, nach denen Deutschland als eine wirtschaftliche Einheit zu behandeln war. Der Begriff „Luftkorridor" im Sinne eines räumlich genau abgegrenzten Luftstreifens lag ihnen nicht zugrunde. Denn es sollte sich nicht um einen „Transitverkehr" durch eine abgeschlossene sowjetische Zone, sondern um normalen Verkehr innerhalb eines einheitlichen Wirtschaftsgebiets handeln.

Die sowjetischen Vertreter im Luftdirektorat stimmten dem amerikanischen Vorschlag zunächst zu, erklärten jedoch, daß sie über ein derart umfassendes Abkommen in Moskau Rückfrage halten müßten. Die sowjetische Regierung verweigerte sogleich den Fluglinien nach Kopenhagen, Prag und Warschau ihre Zustimmung. Aber auch nachdem die westalliierten Vertreter diese Anregungen in ihrem Entwurf gestrichen hatten, zögerten die Sowjets ihre Einwilligung hinaus und verlangten die Bestimmung räumlich abgegrenzter Luftkorridore. Einen Teil dieser Empfehlung nahm das Koordinierungskomitee auf seiner 13. Sitzung am 28. November 1945 schließlich an[93] und legte den Beschluß dem Kontrollrat zur Bestätigung vor. Am 30. November 1945 wurde das Abkommen dann endgültig gebilligt[94]. Danach können Flüge von Flugzeugen der vier Besatzungsmächte auf drei je zwanzig englische Meilen breiten Korridoren (Berlin—Hamburg, Berlin—Bückeburg, Berlin—Frankfurt am Main) von und nach Berlin ohne vorherige Ankündigung durchgeführt werden. Ein weiterer strittiger Punkt dieses Abkommens war die westliche Forderung, daß die Luftkorridore jedem Flugverkehr offen stehen müßten. Die Sowjets wünschten hingegen eine Beschränkung auf solche Flugzeuge, die den westalliierten Militär- und Besatzungsbedürfnissen

dienten. Nach längeren Verhandlungen ließen die sowjetischen Vertreter ihre Einwände gegen einen unbegrenzten Flugverkehr schließlich fallen[95].

In diesem Zusammenhang gehören zwei weitere Vereinbarungen des Koordinierungskomitees vom 27. November 1945, die gleichfalls auf den ursprünglichen amerikanischen Vorschlag zurückgehen und Deutschland als eine Einheit behandeln. Sie haben die Zerstörung der deutschen Flugplatzeinrichtungen[96] und den Aufbau eines Wetterdienstes[97] in allen Besatzungszonen zum Gegenstand. Bezüglich des Wetterdienstes wurde bestimmt, daß in allen Besatzungszonen durch deutsche Spezialisten unter alliierter Kontrolle ein meteorologischer Dienst aufgebaut werden sollte, dessen Arbeit zunächst von einem alliierten Komitee koordiniert werden sollte, bis später eine zentrale meteorologische Organisation in ganz Deutschland geschaffen werden könnte. Die Zerstörung deutscher Flugplatzeinrichtungen betraf zunächst nur solche Flughäfen, die von den Besatzungsmächten nicht benutzt wurden, und sollte gemäß dem Potsdamer Abkommen bis spätestens April 1948 abgeschlossen sein. Flugplätze und ihre Einrichtungen, die nur vorübergehend von alliierten Streitkräften gebraucht wurden, sollten gleichfalls spätestens drei Jahre nach ihrer Stillegung zerstört sein.

Nunmehr konnte das Luftfahrtdirektorat an die Ausarbeitung der Richtlinien für die grundsätzlich beschlossenen Sicherheitseinrichtungen und Flugbestimmungen gehen. Im Februar 1946 wurde die Flugsicherheitszentrale in Berlin auf Viermächtegrundlage in Betrieb genommen. Gleichzeitig traten einige weitere Abkommen in Kraft[98]. Sie bestimmten Einzelheiten über die Flüge in den Luftkorridoren und die Abgrenzung einer „Berliner Kontrollzone" im Umkreis von zwanzig englischen Meilen, gemessen vom Sitz des alliierten Kontrollrats (ehemaliges Kammergericht in der Potsdamer Straße). Die Höhe dieser Kontrollzone wurde auf 10 000 englische Fuß (rund 3000 m) beschränkt. Eine Höhenbegrenzung der Luftkorridore wurde hingegen nicht vorgenommen.

Ein letztes Abkommen innerhalb dieses Gesamtkomplexes befaßte sich mit dem Aufbau der erforderlichen Navigationseinrichtungen für den Flugverkehr in Deutschland. Es wurde vom Koordinierungskomitee am 26. April 1945 gebilligt[99] und führte aus, daß jede der vier Besatzungsmächte in den anderen Besatzungszonen auf Grund bilateraler Vereinbarungen alle für ihren Flugverkehr erforderlichen Bodenstationen für Navigationshilfe entweder mit eigenem Personal und mit demjenigen der Vertragsmacht errichten und unterhalten könne.

DER SOWJETISCHE ZUGANG ZU DEN WESTZONEN

Ein Vergleich dieser Vereinbarungen über den Transitverkehr nach Berlin mit der Einstellung, die die westlichen Militärregierungen zu der Einreise sowjetischer Vertreter in ihre Zonen hatten, wirft ein bezeichnendes Licht auf die frühen Spannungen innerhalb der Viermächteorgane. Amerikaner wie Briten verhielten sich anfänglich sehr großzügig. Bei der Eröffnungssitzung des Kontrollrats am 30. Juli 1945 versicherte *Eisenhower*, Besuche von Mitgliedern der anderen Besatzungsmächte seien im amerikanischen Sektor Berlins und in der amerikanischen Zone jederzeit willkommen[100]. Erst als sich herausstellte, daß die Sowjets von diesem Angebot zwar Gebrauch machten, aber den Westalliierten keineswegs ebenso entgegenkamen, änderten die westlichen Oberbefehlshaber

ihre Haltung. Im Zusammenhang mit den Diskussionen über die Begrenzung der Luftkorridore erklärte *Clay* am 27. November 1945 im Koordinierungskomitee: „Die Vertretung der Vereinigten Staaten war für ihre Zone sehr großzügig mit der Aufhebung aller Schranken ... Von nun an werden unsere Grenzen allen unseren Kollegen in dem gleichen Maße offenstehen, wie sie ihre Zonen uns geöffnet halten[101]." Auf dieser Grundlage wurde der Zugang zur sowjetischen Militärmission in Frankfurt am Main geregelt und am 30. Januar 1946 eine Vereinbarung getroffen, die den Sowjets eine begrenzte Benutzung einzelner Flugplätze für die Zwecke ihrer Reparationskommissionen in Westdeutschland zu genau umrissenen Bedingungen freistellte[102].

SCHLUSSBETRACHTUNG

Die Mehrzahl der zugänglichen Berichte über die hier zusammengefaßten interalliierten Vereinbarungen nach Kriegsende stammt aus der Zeit des „Kalten Krieges" und von Personen, die fast ausnahmslos am Zustandekommen dieser Regelungen beteiligt waren. Das Bedürfnis nach Rechtfertigung bestimmt ihre Schilderungen naturgemäß ebensosehr wie die Erfahrungen, die die freie Welt seither mit der Sowjetunion machen mußte. Die weltpolitischen Entwicklungen nach 1945 und besonders die Blockade Berlins durch die Sowjetunion 1948/49 waren immer wieder Anlaß dazu, die Vertrauensseligkeit und Leichtfertigkeit zu kritisieren, mit der die westlichen Regierungen und ihre Vertreter im Kontrollrat auf die russischen Vorschläge und Forderungen eingegangen sind. Es unterliegt auch keinem Zweifel, daß der Versuch zu einer gemeinsamen Viermächtekontrolle und Militärregierung Deutschlands eine weitgehend aus der Not des Krieges geborene Illusion war, für die die Westmächte und Deutschland teuer bezahlen mußten. Für das historische wie für das politische Urteil können diese Perspektiven indessen nicht allein maßgebend sein, so berechtigt die Vorwürfe im Licht der späteren Entwicklung auch scheinen mögen und so notwendig es ist, den Wert jedes dieser frühen Abkommen an seiner Brauchbarkeit für die Praxis zu messen.

Die interalliierten Vereinbarungen von 1944 und 1945 schufen den Rahmen für eine gemeinsame Besatzungspolitik, an dem über den Zusammenbruch der Kriegskoalition hinaus auf beiden Seiten festgehalten wurde, da sich die Grenzen der Besatzungszonen mit den Grenzen der bei Kriegsende erreichten Einflußsphären in Mitteleuropa deckten und diese Abgrenzung ihre völkerrechtliche Legitimierung aus dem Protokoll über die Besatzungszonen erhielt. Noch heute bilden jene Abkommen die Basis für die Rechtsposition der Westmächte in Berlin, die anzuzweifeln wir keinen Grund haben und die von der Sowjetunion neuerdings bestritten wird.

So darf nicht übersehen werden, daß alle beschriebenen Vereinbarungen über den Transitverkehr und besonders die mündlichen Uebereinkünfte zeigen, wie stark wenigstens auf seiten der amerikanischen und britischen Vertreter im Kontrollrat damals der Wille war, Deutschland auch nach dem völligen Zusammenbruch tatsächlich als eine Einheit zu behandeln. Nachdem *Stalin* zur Ueberraschung seiner westlichen Verbündeten und im Gegensatz zu den Beschlüssen von Jalta erklärt hatte, die Sowjetunion beabsichtige keine Zerstückelung Deutschlands, konnten die amerikanischen und britischen Militärregierungen

zunächst unterstellen, daß es zu allerletzt die Sowjets sein würden, die sich gegen eine Praktizierung gewisser einheitlicher Grundsätze für die Besatzungspolitik sperren würden, sofern man ihnen nur genügend weit entgegenkam. Die Bildung deutscher Zentralverwaltungen scheiterte anfänglich jedenfalls an der Intransigenz Frankreichs, das an der in Jalta beschlossenen, kurzlebigen alliierten Kommission zum Studium der Teilung Deutschlands nicht beteiligt worden war und wesentliche Teile des Potsdamer Abkommens für seine Besatzungspolitik nicht akzeptierte. Die Kontroverse über die Frage der Luftkorridore Ende November 1945 war ein frühes Signal dafür, daß sich die Sowjetunion auch in Deutschland gegen eine „Politik der offenen Tür" wehren würde, so wie sie das in allen osteuropäischen Staaten tat, die die Rote Armee einmal erobert hatte. Die Einschränkungen im Luftkorridorabkommen, die hinzunehmen die Westmächte mit Rücksicht auf ihre Zugangsrechte gezwungen waren, standen im engsten Zusammenhang mit der anfänglich völligen Unterbindung und später nur begrenzten Zulassung des freien Personen- und Güteraustausches zwischen allen Besatzungszonen. Soweit der deutsche Verkehr davon betroffen wurde, war das eine Verletzung des Potsdamer Abkommens. Andererseits zeigen die Transitvereinbarungen, daß man in Moskau damals noch nicht plante, die Westmächte in Berlin zu blockieren oder sie an der Ausübung ihrer Besatzungsrechte und -pflichten zu hindern. Es lohnt daher, abschließend den Gründen für die enge Auslegung der westlichen Zugangsrechte in Berlin seitens der Sowjetunion im Jahre 1945 nachzugehen.

Kontrollen, verschlossene Grenzen, Propuske, vorgeschriebene Verkehrswege und Mißtrauen sind allgemeine Kennzeichen des bolschewistischen Regimes. Das hätten die westlichen Regierungen und ihre militärischen Vertreter schon 1945 wissen und sich danach richten müssen. Ein freier Personen- und Güterverkehr ist für sowjetische Verhältnisse schlechterdings unvorstellbar. Wahrscheinlich standen die russischen Offiziere den Forderungen ihrer westlichen Kollegen nach Bewegungsfreiheit in der sowjetischen Zone nicht nur völlig verständnislos gegenüber, sondern witterten infolge ihrer kommunistischen Schulung dahinter sogleich die „imperialistische" und „kapitalistische" Spionageabsicht. Jedenfalls werden die Wünsche des Westens nach Bewegungsfreiheit das immer rege sowjetische Mißtrauen bestärkt haben. Freilich erklärt das nicht alles. Die russischen Befehlshaber wünschten zweifellos auch, die Praxis ihrer Militärregierung vor den Augen des Westens zu verbergen. Die chaotischen und willkürlichen Zustände in dem von ihnen übernommenen Gebiet machen das verständlich, selbst wenn man einmal davon absieht, daß die schrittweise Bolschewisierung Mitteldeutschlands damals ihren Anfang nahm und dieser Prozeß so lange wie möglich verheimlicht werden sollte. Insofern wird man sagen dürfen, daß die anfänglichen Einschränkungen der westlichen Transitrechte aus der Situation geboren waren und keinem langfristigen sowjetischen Programm entsprangen.

ANMERKUNGEN

1) Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers: „The Conferences at Malta and Yalta 1945"; Department of State Publication 6179, Washington 1955. Deutsche Ausgabe: „Die Konferenzen von Malta und Jalta. Dokumente vom 17. Juli 1944 bis 3. Juni 1945". Düsseldorf o. J., S. 111. (Fortan zitiert „Die Konferenzen von Malta und Jalta".)

2) „Die Konferenzen von Malta und Jalta", a. a. O., S. 114.

[3]) United States Treaties and Other International Agreements. Hrsg. US Department of State, Vol. 5, Part. 2, Washington 1956. TIAS 3071. (Fortan zitiert „TIAS".)

[4]) *Amtsblatt des Alliierten Kontrollrats in Deutschland,* Ergänzungsblatt Nr. 1, 1945, S. 11.

[5]) Die Europäische Beratende Kommission wurde durch einen Beschluß der Moskauer Außenministerkonferenz der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und der Sowjetunion im Oktober 1943 begründet. Sie begann ihre Arbeit im Januar 1944 und bereitete neben den erwähnten Dokumenten u. a. das Dokument für die bedingungslose Kapitulation Deutschlands vor. Auf der Potsdamer Konferenz im Juli 1945 wurde die Kommission wieder aufgelöst.

[6]) Europa-Archiv (EA) 6/1955, S. 7376.

[7]) TIAS 3070.

[8]) Lucius D. *Clay,* „Entscheidung in Deutschland"; Frankfurt a. M. 1950, S. 41.

[9]) Die Blockade des deutschen Verkehrs begann erst im Juni 1948. Die Westmächte richteten für ihre Bedürfnisse schon vorher eine kleine Luftbrücke ein.

[10]) EA 10/1949, S. 2146.

[11]) *Tägliche Rundschau,* Nr. 108, 10. Mai 1949.

[12]) Kommuniqué vom 20. Juni 1949 über die Sechste Tagung des Rates der Außenminister in Paris; Wortlaut: EA 14/1949, S. 2327.

[13]) Vgl. z. B. den SMA-Befehl Nr. 56 vom 9. Mai 1949 in: *Tägliche Rundschau,* Nr. 108, 10. Mai 1949.

[14]) Vgl. den Brief des stellvertretenden sowjetischen Militärgouverneurs, General *Dratwin,* vom 30. März 1948 und die Antwort des Chefs des Stabes der amerikanischen Militärregierung, General *Gailey,* vom 31. März 1948, in: „Germany 1947—1949. The Story in Documents"; Department of State Publication 3556. European and British Commonwealth Series 9, Washington 1950, S. 202.

[15]) *Clay,* a. a. O., S. 41.

[16]) Abgedruckt in: „The Soviet Note on Berlin. An Analysis"; Department of State Publication 6757, Washington 1959. Deutsche Ausgabe: „Die sowjetische Berlin-Note. Eine Analyse des US-Außenministeriums"; Januar 1959.

[17]) Lord *Strang,* „Home and Abroad"; London 1956, S. 215 ff.

[18]) Ph. E. *Mosely,* „The Occupation of Germany. New Light on How the Zones Were Drawn" in: *Foreign Affairs,* Bd. 28, 1949/50, S. 593.

[19]) Vgl. Henry L. *Stimson,* „On Active Service in Peace and War"; New York 1948, S. 593 ff.; Günter *Moltmann,* „Amerikas Deutschlandpolitik im Zweiten Weltkrieg, Kriegs- und Friedensziele 1941—1945"; Heidelberg 1958.

[20]) Vgl. Walter L. *Dorn,* „Die Debatte über die amerikanische Besatzungspolitik für Deutschland (1944—1945)" in: *Vierteljahrhefte für Zeitgeschichte,* 1958, S. 60.

[21]) *Mosely,* a. a. O., S. 599 ff.; „Die Konferenzen von Malta und Jalta", a. a. O., S. 119 ff., 573 ff.

[22]) *Mosely,* a. a. O., S. 587.

[23]) *Mosely,* a. a. O., S. 593.

[24]) „Die Konferenzen von Malta und Jalta", a. a. O., S. 111, Anm. 1.

[25]) *Mosely,* a. a. O., S. 604.

[26]) Vgl. *Dorn,* a. a. O.

[27]) Winston S. *Churchill,* Memoiren, Bd. VI, 2. Buch: „Der Eiserne Vorhang"; Stuttgart 1954, S. 291 ff.

[28]) Ph. E. *Mosely,* „Dismemberment of Germany. The Allied Negotiations from Yalta to Potsdam" in: *Foreign Affairs,* Bd. 28, 1949/50, S. 493. Deutsche Uebersetzung in EA 10/1950, S. 3032—3043.

[29]) *Mosely,* „Dismemberment of Germany", a. a. O., S. 492 ff.

[30]) „Die Konferenzen von Malta und Jalta", a. a. O., S. 573 ff. und 584 ff. Vgl. dazu auch Wolfgang *Wagner,* „Besatzungszonen und Spaltung Deutschlands. Zur Vorgeschichte der Teilung" in: *Außenpolitik,* 1958, Nr. 8, S. 496.

[31]) Omar N. *Bradley,* „A Soldier's Story"; New York 1951, S. 533 f.

[32]) *Mosely,* „The Occupation of Germany", a. a. O., S. 603.

[33]) *Amtsblatt des Alliierten Kontrollrats in Deutschland,* Ergänzungsblatt Nr. 1, 1945, S. 7.

[34]) Harry S. *Truman,* Memoiren, Bd. I: „Das Jahr der Entscheidungen (1945)"; Stuttgart 1955, S. 285; *Clay,* a. a. O., S. 38.

[35]) „Stalin's Correspondence with Churchill, Attlee, Roosevelt and Truman"; 2 Bde., London 1958: I, S. 365—368, und II, S. 245 bis 248.

[36]) *Truman,* a. a. O., S. 283; *Churchill,* a. a. O., S. 293 ff.

[37]) *Sherwood,* „Roosevelt und Hopkins"; Hamburg 1950, S. 725 ff.

[38]) *Truman,* a. a. O., S. 286.

[39]) *Truman,* a. a. O., S. 286.

[40]) Ebenda, S. 286; *Churchill,* a. a. O., S. 298; *Mosely,* „The Occupation of Germany", a. a. O., S. 604; William D. *Leahy,* „I Was There"; New York 1950, S. 382.

[41]) *Leahy,* a. a. O., S. 382.

[42]) „Stalin's Correspondence", a. a. O., I, S. 365, und II, S. 245 f.

[43]) *Truman,* a. a. O., S. 289.

[44]) Bernard L. *Montgomery,* Memoiren: „Hoch stieben die Funken. Rückschau und Ausblick"; München 1958, S. 431. Vgl. auch „Stalin's Correspondence", a. a. O., S. 367 f.

[45]) „Stalin's Correspondence", a. a. O., II, S. 248. Botschafter *Jessup,* der amerikanische Delegierte in den Vereinten Nationen, zitierte in seiner Rede vor dem Sicherheitsrat am 6. Oktober 1948 eine angebliche ausdrückliche

Einverständniserklärung *Stalins* bezüglich der westlichen Zugangsrechte in seinem Brief vom 16. Juni (abgedruckt in: „Die Blockade Berlins bedroht den Frieden! Das amerikanische Weißbuch und Klage gegen die UdSSR vor den Vereinten Nationen“; 1948, S. 13). Das war eine zu weit gehende Interpretation, denn *Stalin* hat eine derartige Versicherung nicht abgegeben. Zur internen amerikanischen Diskussion von 1948 über die Zugangsrechte vgl. W. Phillips *Davison*, „The Berlin Blokkade“; Princeton 1958, S. 107.

[46]) *Truman*, a. a. O., S. 289.

[47]) Six Month Report, 4 July 1945 — 3 January 1946. Hrsg. Office of Military Gouvernement, US Berlin District, S. 7—9; Frank *Howley*, „Berlin Command“; New York 1950, S. 27—38. *Clays* Darstellung (a. a. O., S. 46) verwechselt *Howleys* Bericht über den endgültigen Einmarsch am 1. Juli 1945 mit seinem Bericht über den ersten Vorstoß im Juni.

[48]) Die Richtigkeit der Datumsangabe bei *Howley* (a. a. O., S. 27) ist fraglich. Sein amtlicher Bericht von 1946 (Six Month Report, a. a. O., S. 7) ist ungenauer; er spricht von Mitte Juni.

[49]) „Stalin's Correspondence“, a. a. O., I, S. 367 f.

[50]) Vgl. auch John R. *Deane*, „The Strange Alliance“; New York 1947, S. 268.

[51]) *Truman*, a. a. O., S. 290.

[52]) *Truman*, a. a. O., S. 290 f. Zu den Erfahrungen *Deanes* mit den Sowjets vgl. auch: „Beistandsverhandlungen 1943 bis 1945“ in: „Mit den Russen am Verhandlungstisch“, Hrsg. R. *Dennet* und J. E. *Johnson;* Nürnberg 1953.

[53]) *Deane*, a. a. O., S. 268; „Stalin's Correspondence“, a. a. O., I, S. 368.

[54]) *Clay*, a. a. O., S. 39.

[55]) *Truman*, a. a. O., S. 291; *Clay*, a. a. O., S. 40—42; *Montgomery*, a. a. O., S. 431; *Strang*, a. a. O., S. 216; *Davison*, a. a. O., S. 6.

[56]) Vgl. dazu den Abschnitt über Luftverkehr.

[57]) „Stalin's Correspondence“, a. a. O., I, S. 365, und II, S. 245.

[58]) CONL/P (45) 24. Die im Folgenden mehrfach zitierten Aktenzeichen der alliierten Kontrollbehörde besagen: CONL für Kontrollrat, CORC für Koordinierungskomitee, DAIR für Air Directorate. P (Proposal) bedeutet Vorschlag, M (Minutes) bedeutet Protokoll der jeweiligen Sitzung. Die Ziffer in Klammern gibt die Jahreszahl wieder. Die Schlußzahl bezeichnet im Falle von Proposals die laufende Nummer, bei Minutes die Nummer der Sitzung.

[59]) CORC/P (45) 119 Rev.

[60]) CONL/P (45) 58.

[61]) „Die Blockade Berlins bedroht den Frieden“, a. a. O., S. 13 f.

[62]) *Clay*, a. a. O., S. 41.

[63]) *Montgomery*, a. a. O., S. 432.

[64]) CORC/P (45) 119 Rev.

[65]) *Truman*, a. a. O., S. 291, spricht von der Eisenbahnstrecke Goslar—Berlin über Magdeburg.

[66]) CORC/M (45) 1, Beschluß 4.

[67]) Anlage 1 zu CONL/P (45) 27.

[68]) CONL/P (45) 27.

[69]) *Clay*, a. a. O., S. 134.

[70]) *Davison*, a. a. O., S. 31.

[71]) *Montgomery*, a. a. O., S. 432; *Clay*, a. a. O., S. 330; *Truman*, a. a. O., S. 330, und *Leahy*, a. a. O., S. 387 berichten, sie wären am 15. Juli 1945 in Gatow gelandet. Vgl. auch *Clay*, a. a. O., S. 53, und „Stalin's Correspondence“, a. a. O., I, S. 368.

[72]) *Truman*, a. a. O., S. 291; *Clay*, a. a. O., S. 41; *Davison*, a. a. O., S. 6.

[73]) *Montgomery*, a. a. O., S. 432; „Die Blockade Berlins bedroht den Frieden“, a. a. O., S. 15.

[74]) *Truman*, a. a. O., S. 291; *Montgomery*, a. a. O., S. 432.

[75]) *Davison*, a. a. O., S. 34.

[76]) *Montgomery*, a. a. O., S. 432.

[77]) *Davison*, a. a. O., S. 37.

[78]) „Die Berliner Konferenz der Drei Mächte. Der Alliierte Kontrollrat für Deutschland. Die Alliierte Kommandantur der Stadt Berlin, 1945“; Sammelheft 1, Berlin 1946, S. 90 f.

[79]) CONL/P (45) 16.

[80]) „Stalin's Correspondence“, a. a. O., II, S. 252.

[81]) *Leahy*, a. a. O., S. 403.

[82]) „Stalin's Correspondence“, a. a. O., II, S. 256.

[83]) Zum Folgenden vgl. *Davison*, a. a. O., S. 33—37.

[84]) *Clay*, a. a. O., S. 134; Dwight D. *Eisenhower*, „Crusade in Europe“; New York 1948, S. 445.

[85]) CORC/P (45) 128, Anlage B.

[86]) DAIR/P (45) 24.

[87]) DAIR/M (45) 10, Beschluß 78.

[88]) CORC/P (45) 124.

[89]) DAIR/P (45) 26.

[90]) DAIR/M (45) 10, Beschluß 80a (1).

[91]) CORC/P (45) 128.

[92]) *Davison*, a. a. O., S. 34.

[93]) Absatz 6 (1) der Empfehlung des Luftdirektorats.

[94]) CONL/P (45) 63.

[95]) *Davison*, a. a. O., S. 35.

[96]) CORC/P (45) 173.

[97]) CORC/P (45) 174.

[98]) DAIR/P 67 und DAIR/P (45) 71, beide sind heute in der zweiten Fassung vom 22. Oktober 1946 gültig; vgl. „Die sowjetische Berlin-Note“, a. a. O., S. 48. Zum ganzen Komplex vgl. *Davison*, a. a. O., S. 34 f.

[99]) CORC/P (46) 141.

[100]) *Clay*, a. a. O., S. 49.

[101]) *Clay*, a. a. O., S. 131.

[102]) CONL/P (46) 6.

Die Hintergründe des sudanesischen Staatsstreichs vom November 1958

Von Edward Atiyah

Acht Monate sind vergangen, seit eine Gruppe von Offizieren in Khartum durch einen unblutigen Putsch die Macht ergriff, die demokratische Regierungsform im Sudan aufhob (wobei den zwei Ministerpräsidenten, die seit 1955 im unabhängigen Sudan dieses Amt innegehabt hatten, lebenslängliche Pensionen in Höhe von 100 Pfund im Monat gewährt wurden) und eine militärische Diktatur errichtete. Aber bis heute ist es noch nicht gelungen, eine überzeugende Erklärung für diesen Staatsstreich zu finden oder gar die politische Linie der neuen Regierung zu bestimmen. Die Sudanesen selbst und ausländische Beobachter in Khartum haben darüber ebensowenig Klarheit wie britische Kenner sudanesischer Verhältnisse, die längere Zeit im Sudan gelebt haben und das scheinbar erfolgreiche Experiment in parlamentarischer Demokratie, das der Sudan als unabhängiger Staat unternommen hatte, mit Optimismus verfolgten.

Militärische Staatsstreiche sind in den vergangenen zehn Jahren in den arabischen Ländern nichts Ungewöhnliches gewesen. Syrien, Aegypten, der Irak haben solche Staatsstreiche erlebt und leben jetzt unter Diktaturregierungen, die von der jeweiligen Armee eingesetzt worden sind. In Jordanien haben Offiziersgruppen verschiedentlich versucht, König *Hussein* zu stürzen und ein neues Regime zu errichten. Aber es wäre ein Fehlschluß, wollte man annehmen, daß der sudanesische Staatsstreich im Grunde auf dieselben Faktoren zurückzuführen sei wie die Revolutionen in Syrien, in Aegypten und im Irak oder wie die Umsturzversuche in Jordanien. In all diesen Ländern hatte es starke regimefeindliche Strömungen im Volk gegeben, gegen *Faruk* in Aegypten, gegen Nuri *es-Said* und die Haschemitendynastie im Irak, gegen König *Hussein* in Jordanien. Bei all diesen Regimen handelte es sich um Feudalherrschaften oder um semifeudale Systeme mit demokratischer Fassade, aber ohne wirkliche Freiheit. In all diesen Ländern gab es unerhörte Mißstände in der Verwaltung und im Gesellschaftssystem, Korruption, krasse Gegensätze in der Besitzverteilung, eine breite Schicht landloser Kleinbauern auf der einen und eine kleine Gruppe mächtiger, märchenhaft reicher und oft im Ausland lebender Landbesitzer auf der anderen Seite. So konnte die Armee in diesen Ländern als Beschützer der entrechteten Massen und als Vorkämpfer für soziale Reformen auftreten.

Die Lage im Sudan vor dem Staatsstreich

Aber im Sudan lagen die Verhältnisse anders. Hier gab es kein Feudalsystem zu stürzen. Gewiß gab es auch hier einige wenige reiche Landbesitzer, aber sie waren nicht zu vergleichen mit den Paschas, Beys oder Scheichs, die den größten Teil der landwirtschaftlichen Nutzfläche ihrer Länder monopolisierten. Das berühmte Gezira-Projekt (das über 10 000 ha in dem von dem Zusammenfluß des Blauen und des Weißen Nil südlich von Khartum gebildeten Winkel umfaßt),

aus dem der Sudan vier Fünftel seiner Staatseinkünfte bezog, war bereits verstaatlicht und lief als Gemeinschaftsunternehmen der Bauern und der Regierung. In den Jahren der Rekordernten und der hohen Baumwollpreise auf dem Weltmarkt, 1950 bis 1952, erbrachte dieses Projekt Einkünfte in Höhe von mehr als 50 Millionen Pfund, wovon fast die Hälfte in die Taschen der Bauern floß.

So viel nur über die wirtschaftlichen Verhältnisse und über das Gesellschaftssystem. Politisch gesehen stellte die sudanesische Regierung einen außerordentlich erfolgreichen Versuch dar, die parlamentarische Regierungsform nach dem westlichen Modell zu verwirklichen. Es schien so, als hätten sich die Sudanesen in viel höherem Maße als die anderen arabischen Völker den wahren Geist der westlichen demokratischen Tradition zu eigen gemacht, wie er sich in der Vorrangstellung des Parlaments, in den Begriffen der Rechtsstaatlichkeit, der individuellen Freiheit, der richterlichen Unabhängigkeit und des Minoritätenschutzes verkörpert. Die Entscheidungen der Mehrheit wurden unangefochten durchgesetzt, und im Parlament wie in der Rechtsprechung wurden die korrekten Formen gewahrt. Freie Wahlen waren sowohl vor als auch nach der Errichtung des unabhängigen Staates Sudan abgehalten worden, und die aus diesen Wahlen hervorgegangenen Parlamente spiegelten in ihrer Zusammensetzung die wirklich im Lande vorhandenen Kräfte wider. Die Standpunkte der verschiedenen Gruppen der politisch denkenden Volksschichten wurden durch eine freie und lautstarke Presse in Khartum vertreten. Die Opposition konnte ihre Kritik an der Regierung in Presse und Parlament offen zum Ausdruck bringen. Es gab keine Korruption in der Verwaltung — zumindest nicht in den höheren Stellen —, und die Behauptung General *Abbuds* und seiner Militärjunta, er habe das Land von der Herrschaft korrupter Politiker befreit, klang wenig überzeugend in den Ohren der Kenner sudanesischer Verhältnisse. In der durch General Abbud gestürzten Regierung hatten die fähigsten, gebildetsten und ehrlichsten Vertreter der sudanesischen Intelligenz gesessen. Auch war unter der gestürzten demokratischen Regierung viel für die Verbesserung der sozialen Verhältnisse, der Gesundheitsfürsorge und des Erziehungswesens getan worden. Wohl machte das Land in der Zeit unmittelbar vor dem Staatsstreich eine schwere wirtschaftliche und finanzielle Krise durch, in der die Einfuhren beträchtlich eingeschränkt und die Steuern erhöht werden mußten. Aber daran waren nicht etwa Korruption oder Unfähigkeit der Regierung schuld. Die Ursache der Krise waren die niedrigen Baumwollpreise auf dem Weltmarkt und die Tatsache, daß es dem Sudan mehrere Jahre lang nicht gelungen war, seine Baumwollernte erfolgreich abzusetzen. Man könnte der Regierung eine verfehlte Baumwollhandels-Politik vorwerfen, aber das ist auch alles, was man ihr vorwerfen kann.

Man kann sich also nicht mit der Auslegung zufriedengeben, daß es sich bei dem Staatsstreich und der Errichtung einer Militärdiktatur im Sudan um eine Revolution des sozialen Fortschritts gehandelt habe — um einen im Interesse und mit Unterstützung der unterdrückten, ausgebeuteten Bevölkerung unternommenen Schlag gegen Tyrannei und Korruption, wie es die Revolutionen in Aegypten und im Irak gewesen waren.

Was steckte nun aber wirklich hinter diesem Putsch? Wie kann man ihn erklären? Bestand überhaupt Veranlassung zu einem solchen Unternehmen?

Die politischen Kräfte

Ehe wir versuchen, eine Antwort auf diese Fragen zu finden, müssen wir eine eingehende Analyse der Kräfte vornehmen, die vor dem Staatsstreich die Situation im Sudan von innen und von außen her beeinflußten.

Die parlamentarische Regierung, die im November gestürzt wurde, war eine von der Umma-Partei und der Demokratischen Volkspartei gebildete Koalitionsregierung. Die Umma-Partei (die bei den letzten Wahlen die Mehrheit der Sitze eroberte) hatte ihre politische Macht auf die der Ansar-Sekte anhängenden Wählermassen aufgebaut, deren Führer Sayed Abd-al-Rahman *al-Mahdi* war, während sich die Demokratische Volkspartei in ähnlicher Weise auf die der Khatmiya-Sekte anhängenden Wählermassen stützte, an deren Spitze Sayed Ali *al-Mirghani* steht. Diese beiden Sekten zusammen umfassen die große Mehrheit der ländlichen Stammesbevölkerung im nördlichen Sudan, d. h. im arabisch-mohammedanischen Landesteil (ca. 7 Millionen Menschen). In der Vergangenheit befehdeten sich die beiden Sekten heftig, weil Sayed Ali *al-Mirghani* befürchtete, Sayed Abd-al-Rahman *al-Mahdi* könnte versuchen, sich zum König des Sudan zu machen, wenn das Land unabhängig würde. Schon viele Jahre, bevor der Sudan unabhängig wurde, hatte al-Mirghani dieser Gefahr vorzubeugen versucht, indem er die Nationale Unionspartei unterstützte, eine von Ismail *al-Azhari* geführte nationalistische Partei, die ihre Gefolgschaft in den Städten hatte und in jener Zeit (1945—54) den Zusammenschluß mit Aegypten befürwortete. Diese Partei hatte mit der Unterstützung der Khatmiya-Sekte und im Bündnis mit der Demokratischen Volkspartei — *al-Mirghanis* eigenen Anhängern aus der Intelligenzschicht — die Wahlen von 1953 mit überwältigender Mehrheit gewonnen. Nachdem sie jedoch sicher sein konnte, daß die Briten wirklich aus dem Sudan abziehen würden, schwenkte die Nationale Unionspartei um, lehnte plötzlich jeden Gedanken an einen Zusammenschluß mit Aegypten ab und erklärte sich für die völlige Unabhängigkeit des Sudan. Im Dezember 1955 erfolgte die Proklamation der Unabhängigkeit durch das sudanesische Parlament nach Uebereinkunft aller im Parlament vertretenen Parteien — der Koalition der Nationalen Unionspartei mit der Demokratischen Volkspartei unter Leitung von *al-Azhari* und der Umma-Partei, die in die Opposition ging. Diese Abwendung von Aegypten war durch verschiedene Faktoren bestimmt worden:

a) die Uebernahme der Macht in Aegypten durch Präsident *Nasser*, der im Gegensatz zu seinem Vorgänger, General *Naguib*, im Sudan nicht beliebt ist und den man als Diktator fürchtete;

b) die intensive ägyptische Propaganda im Sudan, mit der man die Sudanesen für den Zusammenschluß mit Aegypten gewinnen wollte, statt dessen jedoch genau das Gegenteil erreichte, nämlich eine zunehmende Beunruhigung und einen wachsenden Widerstandswillen seitens der Sudanesen;

c) die Erkenntnis *al-Mirghanis*, daß eine Mahdi-Monarchie im Sudan nicht mehr zu befürchten war, und ein wachsendes Einverständnis zwischen ihm und *al-Mahdi* als gemeinsamen Verfechtern der Idee eines unabhängigen sudanesischen Staates mit einer demokratisch-republikanischen Regierungsform.

Der Hauptgrund jedoch für die eindeutige Entscheidung zugunsten der Unabhängigkeit, der sich auch viele jahrelange Anhänger eines Zusammenschlusses

mit Aegypten anschlossen, lag darin, daß sich die Sudanesen im Grunde ihres Herzens ungeachtet ihrer Zugehörigkeit zu irgendeiner Partei oder Sekte schon immer gewünscht hatten, sowohl von Großbritannien als auch von Aegypten frei und unabhängig zu sein. Das ganze Gerede einiger sudanesischer Parteien vor 1955 über einen Zusammenschluß mit Aegypten war in erster Linie auf taktische und praktische Erwägungen zurückzuführen: Man glaubte, Aegypten als Bundesgenossen im Kampf gegen den britischen Imperialismus zu benötigen. Im Gegensatz dazu glaubte die Umma-Partei, daß der Sudan die Unabhängigkeit nur durch Zusammenarbeit mit Großbritannien erringen könnte.

Das Verhältnis zu Aegypten

Die Proklamierung des unabhängigen sudanesischen Staates brachte jedoch nicht das Ende der zwischen Aegypten und dem Sudan herrschenden Spannungen. Sie dauern auch jetzt noch an, und es ist durchaus möglich, daß, wie einige Beobachter glauben (und wie weiter unten noch näher ausgeführt werden soll), hier ein Zusammenhang mit der Revolution vom vergangenen November besteht. Die Gründe für diese Spannungen müssen kurz erläutert werden. Zunächst fällt auf, daß die Haltung des Sudan gegenüber Aegypten ambivalent ist, sie schwankt zwischen Anziehung und Ablehnung, zwischen Liebe und Haß oder Furcht. Keines der anderen arabischen Länder ist bezüglich seiner Beziehungen zu Aegypten in ähnlicher Lage wie der Sudan, der einerseits Aegypten so nahesteht (viele Sudanesen sind zum Teil ägyptischer Abkunft) und andererseits den Verlockungen von ägyptischer Seite so abweisend gegenübersteht. In der historischen Sicht stand am Anfang der Haß. Im Jahre 1820 war der Sudan von *Mohammed Ali*, dem Herrscher Aegyptens, erobert worden und hatte bis 1885 unter der verhaßten ägyptischen — oder vielmehr ägyptisch-türkischen (da Aegypten zu dieser Zeit dem Ottomanischen Reich angehörte) — Fremdherrschaft gelebt, bis die Sudanesen sich unter Führung von Mohammed Ahmed *al-Mahdi* (dem Vater von Sayed Abd-al-Rahman, der bereits als einer der beiden ersten religiösen und politischen Führer des Landes erwähnt wurde) erfolgreich gegen dieses Regime erhoben und das Land für die nächsten 13 Jahre von jeder Fremdherrschaft befreiten. Später kamen die Aegypter zurück, und zwar als Gehilfen der Briten, zunächst in der Armee *Kitcheners*, die im Jahre 1898 den Sudan eroberte, und später als Partner in der Kondominiumverwaltung, die nach der Eroberung des Landes eingesetzt und erst im Jahre 1955 endgültig beendet wurde.

In dieser neuen Eigenschaft erwarben sich die Aegypter abwechselnd die Freundschaft und die Feindschaft der Sudanesen. Zunächst gewannen sie sie zu Freunden und politischen Verbündeten gegen die Briten. Da sie ebenso wie die Nordsudanesen Mohammedaner sind und Arabisch sprechen, konnten sie einen viel engeren Kontakt mit der Bevölkerung finden, als es den Briten möglich war, und damit auch einen viel nachhaltigeren Einfluß ausüben. Alle Heeres- und Polizeioffiziere der unteren Dienstgrade, alle Richter, Lehrer und viele der unteren Beamten in der Kondominiumverwaltung waren Aegypter. Als 1919 die ägyptische Revolution gegen die britische Herrschaft ausbrach, konnten die Aegypter die junge Generation der gebildeten Sudanesen mit ihrem Nationalismus anstecken. Viele Sudanesen traten der ägyptischen nationalistischen Bewegung bei, welche die Befreiung Aegyptens und des Sudan von der britischen Herrschaft anstrebte, wobei die beiden Länder als eine Einheit betrachtet wurden.

Die erste Phase des sudanesischen Nationalismus nahm 1924 ein gewaltsames Ende, als eine von ägyptischer Seite geförderte Meuterei der sudanesischen Truppen in Khartum durch die Briten niedergeschlagen wurde und Großbritannien Aegypten zwang, seine Truppen aus dem Sudan zurückzuziehen. Die sudanesischen Nationalisten fühlten sich von den Aegyptern schlecht beraten und im Stiche gelassen. Die Folge dieser Ereignisse war, daß sich die Mehrzahl der sudanesischen Nationalisten in den Jahren 1924—1936 von Aegypten abwandte, das Schlagwort „Der Sudan den Sudanesen" prägte und sich die Selbstregierung und letzten Endes die völlige Unabhängigkeit des Sudan zum Ziele setzte, und zwar für den Sudan als eine in sich geschlossene Einheit, ohne Aegypten. Diese Sudanesen kollaborierten mit den Briten in der Hoffnung, daß das Land mit britischer Hilfe die Unabhängigkeit erlangen werde.

In den Jahren nach 1936 wuchs jedoch eine neue ägyptenfreundliche Partei heran, die bereits erwähnte Nationale Unionspartei, die unter der Führung von Ismail *al-Azhari* stand und zeitweise durch den religiösen Führer *al-Mirghani* unterstützt wurde. Aber wie wir bereits gesehen haben, war die ägyptenfreundliche Linie dieser Partei hauptsächlich auf taktische Erwägungen zurückzuführen, und 1955 entschieden sich die Sudanesen einmütig für die Unabhängigkeit.

Der arabische Nationalismus, wie er von Präsident *Nasser* repräsentiert und angeführt wird, fand zunächst keinen besonderen Anklang bei den Sudanesen, wenn man von den Studenten und anderen jugendlichen Nationalisten absieht. Das erklärt sich daraus, daß die Sudanesen immer noch befürchteten, Aegypten strebe nach der Oberherrschaft über sie und wolle einen Löwenanteil an den Nilwassern für sich beanspruchen. Diese Frage der Nilwasser liefert auch weiterhin den wesentlichsten Konfliktstoff, der zwischen den beiden Ländern besteht. Nach dem Abkommen über die Nilwasser von 1929, das von Aegypten einerseits und von Großbritannien im Namen des Sudan andererseits unterzeichnet wurde, stehen Aegypten über 95 vH des im Winter, das heißt zur Zeit des niedrigsten Wasserstandes, verfügbaren Nilwassers zu. Seit der Machtergreifung Präsident *Nassers* und seit der Unabhängigkeitserklärung des Sudan sind seitens beider Länder verschiedene Versuche unternommen worden, das Abkommen zu revidieren, besonders auch im Hinblick auf die größeren Wassermengen, die nach dem Bau des Assuan-Dammes verfügbar sein werden. Aber bisher sind die Verhandlungen immer wieder gescheitert, und die Sudanesen sind ernstlich verärgert, daß Aegypten ihnen nicht die Wassermengen zugestehen will, die sie beanspruchen und die ihnen ihrer Meinung nach zustehen und für die Entwicklung der sudanesischen Landwirtschaft unbedingt notwendig sind. Die letzten Verhandlungen dieser Art waren gerade im Gange, als im November in Khartum der Staatsstreich erfolgte, und wie noch näher auszuführen ist, war dies einer der Faktoren, die das Vorgehen der Armee bestimmten.

Im vergangenen Sommer hatten sich die Spannungen zwischen Aegypten und dem Sudan durch einen Grenzzwischenfall verschärft. Als Präsident *Nasser* seine Volksabstimmung abhielt, mit der die Gründung der Vereinigten Arabischen Republik bestätigt werden sollte, hielten die Sudanesen gerade ihre ersten Parlamentswahlen als unabhängiges Land ab. Beide Länder erhoben Anspruch auf einen Gebietsstreifen an der Grenze zwischen beiden Ländern, und beide trafen Vorbereitungen, um auch hier Wahlen abzuhalten. Jede Seite hatte eine gewisse

Berechtigung, das Gebiet für sich zu beanspruchen. Es liegt nördlich des 22. Breitengrades, der 1899 von Großbritannien und Aegypten als Grenze zwischen Aegypten und dem Sudan vereinbart worden war. Aber seit 1902 war das Gebiet von Khartum aus verwaltet worden. Als Präsident *Nasser* nun Wahlbeamte in Begleitung einer bewaffneten Wache in das Gebiet entsandte, reagierte die sudanesische Regierung sehr heftig, und selbst die Studenten in Khartum, die für ihre Nasser-freundliche Haltung bekannt waren, veranstalteten Demonstrationen in den Straßen unter dem Schlagwort: „Nasser, Hände weg vom Sudan!" Die Krise endete erst, als Nasser seine Leute aus dem umstrittenen Gebiet abzog und die Sudanesen ihre Wahlen dort abhalten ließ.

Eine weitere Komplizierung der ägyptisch-sudanesischen Beziehungen war durch die innenpolitische Entwicklung des Sudan bedingt. Es wurde bereits geschildert, wie der religiöse Führer *al-Mirghani* zeitweise *al-Azhari* und die Nationale Unionspartei unterstützte, weil er die monarchistischen Ambitionen seines Rivalen *al-Mahdi* fürchtete. Als *al-Mirghani* sich im Laufe der Zeit überzeugte, daß diese Gefahr nicht bestand, setzte eine interessante Entwicklung ein: *al-Mirghani* begann allmählich die wachsende Macht *al-Azharis* zu fürchten, der als weltlicher nationalistischer Führer eines Tages dem politischen Einfluß beider religiösen Sekten gefährlich werden konnte, seiner eigenen sowohl als auch der *al-Mahdis*. Auf Grund dieser Ueberlegung ließ er *al-Azhari* fallen und trat gemeinsam mit *al-Mahdi* für eine Koalitionsregierung der Umma und der Demokratischen Volkspartei ein, die von der Ansar- beziehungsweise der Khatmiya-Sekte gestützt wurden. Eine solche Regierung war am Vorabend des Staatsstreiches an der Macht. Zwar war es eine demokratische Regierung, die durch freie Wahlen an die Macht gekommen war und in der Männer von demokratischer Gesinnung durch demokratische Institutionen regierten. Aber in anderer Beziehung war es doch eine reaktionäre Regierung. Sie verdankte ihre Wahlmehrheit den großen Wählerblocks der religiösen Sekten, in denen die Grundsätze des religiösen Glaubens und der politischen Gefolgschaft und die Kräfte der Vergangenheit weiterleben. Die Gefolgschaft dieser Sekten setzt sich größtenteils aus einfachen Menschen zusammen, deren politisches Bewußtsein noch nicht erwacht ist und die so wählen, wie ihre Führer es ihnen vorschreiben. Ismail *al-Azharis* Nationale Unionspartei, die jetzt, ohne die Unterstützung der Khatmiya-Sekte, in der Minderheit war und in der Opposition stand, konnte dagegen behaupten, daß sie demokratischer sei als die Parteien der Regierungskoalition, da sie sich auf den städtischen Mittelstand und die nationalistische, religiös nicht gebundene Intelligenz stützte. Ein Kampf um die Macht zwischen diesen beiden Kräftegruppen, von denen die eine die Vergangenheit, die andere die Zukunft repräsentierte, also zwischen Konservativen und Radikalen, schien bevorzustehen.

Ohne *al-Mirghanis* Unterstützung sahen sich *al-Azhari* und seine Partei gezwungen, sich wiederum Aegypten zuzuwenden, wenn auch zunächst nicht mit dem Gedanken an einen Zusammenschluß, sondern um sich der ägyptischen Propaganda und des ägyptischen Geldes in ihrem innenpolitischen Feldzug gegen die Umma und die Demokratische Volkspartei bedienen zu können. Auch waren sie besorgt über die Kluft, die zwischen Aegypten und dem Sudan entstanden war, und waren bereit, als Gegenleistung für ägyptische Hilfe eine freundlichere Haltung gegenüber Aegypten einzunehmen, als es die Umma-Partei tat, und vor

allem bezüglich der Frage des Nils und des Assuan-Projekts größeres Entgegenkommen zu zeigen. Sogar einige Mitglieder der Koalitionsregierung (Angehörige der Demokratischen Volkspartei) waren bereit, die gleiche freundliche Haltung gegenüber Aegypten einzunehmen, und befanden sich kurz vor dem Staatsstreich in Kairo (wo *al-Azhari* sich schon längere Zeit aufgehalten hatte), um mit *Nasser* über ein neues Nilwasser-Abkommen zu verhandeln, allerdings nicht mit der vollen Billigung der Regierung und auch nicht zu Bedingungen, die dieser Regierung annehmbar sein konnten. Es hieß, der Ministerpräsident, Abdullah *Khalil* (Sekretär der Umma-Partei), habe die Kontrolle über den Verlauf der Ereignisse verloren, und seine Koalition sei dem Verfall nahe.

Das Problem des südlichen Sudan

Aber das gespannte Verhältnis zu Aegypten und der Konflikt zwischen den alten Sekten und dem jungen städtischen Nationalismus waren nicht die einzigen Zerreißproben, denen der Sudan in den ersten Jahren seiner Unabhängigkeit ausgesetzt war. Ein weiteres ernstes Problem war das des südlichen Sudan. In diesem Bericht wurden bereits die sieben Millionen Nordsudanesen erwähnt sowie die Tatsache, daß sie mohammedanische Araber sind. Die Südsudanesen (etwa drei Millionen im Stammesverband lebende Menschen, die die Aequatorgebiete des Landes bewohnen) sind weder Mohammedaner noch Araber, sondern negroid und vorwiegend heidnisch; sie sind außerdem rückständig im Vergleich mit den Nordsudanesen bezüglich ihrer zivilisatorischen Entwicklung und ihres politischen Bewußtseins. Es handelt sich tatsächlich um ein ganz anderes Volk, und auch das Gebiet, das sie bewohnen, ist ein ganz anderes Land. Es ist sumpfig und dicht bewaldet, während der Nordsudan, wie alle anderen arabischen Länder des Mittleren Ostens, in der Hauptsache trockenes Wüstengebiet ist, wenn man von den künstlich urbar gemachten Gebieten absieht. Der Zusammenschluß der beiden Länder geht auf einen Zufall der Geschichte zurück. Als *Mohammed Ali* im Jahre 1820 den Sudan eroberte, besetzte er die Aequatorialgebiete gleichzeitig mit dem nördlichen Sudan und unterstellte beide einer einzigen Regierung. Die Briten, die 1898 ins Land kamen, behielten die politische und verwaltungsmäßige Einheit bei, waren aber in ihrer ganzen Politik bemüht, den Süden vom Norden getrennt zu halten und die Verbreitung des mohammedanisch-arabischen Einflusses im Süden zu verhindern. Das Erziehungswesen wurde im Süden völlig den christlichen Missionaren überlassen, und als der Sudan unabhängig wurde, waren etwa 100 000 heidnische Südsudanesen zum Christentum bekehrt.

Als in Khartum im Jahre 1948 der konstitutionelle Entwicklungsprozeß eingeleitet wurde, der zur Unabhängigkeit führen sollte, zögerten die Südsudanesen zunächst, sich daran zu beteiligen. Ihre Führer befürchteten, daß sie in einem unabhängigen, den Norden und den Süden umfassenden Sudan ohne den Schutz der Briten als rückständige Minderheit von den Nordsudanesen unterdrückt und ausgebeutet werden könnten. Schließlich entschlossen sie sich aber doch, mit den Nordsudanesen gemeinsame Sache zu machen, allerdings mit einigen Einschränkungen. Sie forderten, daß bei dem Entwurf der sudanesischen Verfassung ihrem Wunsch nach einer föderativen Form des Zusammenschlusses mit dem Norden Rechnung getragen werde. Sowohl die Briten als auch die Aegypter förderten diese separatistischen Bestrebungen der Südsudanesen, wenn auch aus verschie-

denen Motiven. Die britischen Bezirksbeamten und christlichen Missionare im Süden hatten schon immer ein Vorurteil gegen die Nordsudanesen gehabt und waren gegen einen völligen Zusammenschluß der beiden Teile des Landes (auch als die britischen Stellen bei der Zentralregierung in Khartum bereits beschlossen hatten, den Zusammenschluß zu befürworten), und der direkte und persönliche Einfluß, den sie an Ort und Stelle auf die Führer der Südsudanesen ausüben konnten, führte dazu, daß sich das Mißtrauen des Südens gegen die Politiker des Nordens nur noch verschärfte. Die Aegypter auf der anderen Seite hatten die Hoffnung aufgeben müssen, die Nordsudanesen durch Ueberredung für einen Zusammenschluß mit Aegypten zu gewinnen, und versuchten nun dadurch einen Druck auf sie auszuüben, daß sie während der Vorbereitungen zur Selbstbestimmung die separatistischen Tendenzen im Süden unterstützten. Kurz nach der Proklamierung der Unabhängigkeit brach im Süden eine Meuterei der Truppen gegen die neuen Bezirksbeamten aus, welche die Aemter ihrer britischen Vorgänger übernommen hatten. Diese Meuterei, die vielen Nordsudanesen das Leben kostete, war teilweise auf taktloses und falsches Verhalten der Bezirksbeamten aus dem Norden zurückzuführen. Aber die Zentralregierung in Khartum bewies bei der Behandlung dieses Vorfalls große Umsicht und Mäßigung, und so wurde allmählich die Ordnung wiederhergestellt. Damit waren aber die föderativen Bestrebungen des Südens keineswegs begraben, und die aus dem Süden stammenden Mitglieder des Parlaments in Khartum (etwa 30 bei einer Gesamtzahl von 180) blieben widerspenstig. Noch kurz vor dem Staatsstreich hatte die Regierung beträchtliche Schwierigkeiten mit den Sudanesen.

Die außenpolitische Haltung der Regierung

Soviel über die innenpolitische Situation und die Spannungen zwischen Aegypten und dem Sudan. In ihren außenpolitischen Beziehungen hatte sich die Regierung von Abdullah *Khalil* trotz aller Beteuerungen ihrer neutralen Stellung immer offener dem Westen zugewandt und Wirtschaftshilfe von den Vereinigten Staaten angenommen.

Die Theorien über die Gründe des Staatsstreichs

Unter Berücksichtigung all dieser Tatsachen sollen nun die zwei möglichen Erklärungen für den Staatsstreich im November untersucht werden, die von Beobachtern vorgebracht worden sind.

Nach der einen Theorie soll die Revolution im Grunde ein gegen *Nasser* gerichteter Akt der Armee gewesen sein, und zwar mit Wissen Abdullah *Khalils* und mit der heimlichen Unterstützung der Umma-Partei, die befürchteten, daß ein Fortbestehen der parlamentarischen Regierung *Nasser* in die Lage versetzen würde, die Unabhängigkeit des Sudan durch Bestechung, Propaganda und durch den wachsenden Einfluß seines arabischen Nationalismus zu untergraben. Die Verfechter dieser Theorie behaupten, daß es sich bei den von General *Abbud* angeprangerten „korrupten Politikern" um einige Mitglieder der Koalitionsregierung handelte, die von Aegypten bezahlt wurden. Um diese Theorie noch weiter auszubauen, erklären ihre Verfechter, daß der Staatsstreich (den sie weiterhin als Ergebnis eines geheimen Einverständnisses zwischen der Armee und der von ihr abgesetzten Regierung interpretieren) ein Unternehmen der zwei Sektenführer gegen die wachsende Macht der neuen, von *al-Azhari* repräsentierten

Demokratie gewesen sei oder ein Versuch, das Problem des südlichen Sudan ohne die Hindernisse des parlamentarischen Verfahrens zu lösen.

Die andere Theorie, die einen genau entgegengesetzten Standpunkt einnimmt, vertritt die Auffassung, daß der Staatsstreich ein *Nasser* entgegenkommender, gegen die prowestliche Politik Abdullah *Khalils* und seiner Koalitionsregierung gerichteter Akt gewesen sei, der den Sudan aus dem westlichen Lager herauslösen und in die Reihen der arabischen Staaten führen sollte, die eine Politik des „positiven Neutralismus" verfolgen wollten.

Keine der beiden Theorien ist jedoch eigentlich überzeugend. Wenn der Staatsstreich gegen *Nasser* gerichtet gewesen sein sollte, wäre er doch wohl völlig überflüssig gewesen. Die demokratische Regierung hatte einen Kurs eingeschlagen, der so Nasser-feindlich war, daß keine andere Regierung ihn noch hätte überbieten können. Dabei hatte sie trotz eines geringfügigen Rückgangs in der Zahl ihrer Anhänger sowohl im Parlament wie auch im Lande eine sichere Mehrheit. Wenn die Revolution hingegen eine Nasser-freundliche Aktion gewesen sein sollte, so muß es merkwürdig erscheinen, daß von seiten der neuen Militärdiktatur noch nichts erfolgt ist, das dies bestätigen könnte. Wäre es aber das Ziel der Revolution gewesen, den Sudan aus dem westlichen Lager herauszulösen, so ist es noch merkwürdiger, daß die neue Regierung unverzüglich eine Anleihe von fünf Millionen Pfund von der britischen Regierung entgegennahm.

Man kommt daher zwangsläufig zu dem Schluß, daß die Haupttriebkraft, die den Novemberputsch auslöste, in den persönlichen Ambitionen einiger Offiziere zu suchen ist, die gesehen hatten, mit welcher Leichtigkeit solche Putsche in anderen arabischen Ländern gelungen waren, und sich gesagt hatten: „Was andere können, können wir auch."

Jüngste Entwicklungen

Es scheint jetzt, als hätten die Meinungsverschiedenheiten unter den sudanesischen Offizieren, die zu der Krise vom 4. März und zu der Entlassung von General Abdel *Wahab* aus der Militärjunta führten, keinerlei politische Bedeutung gehabt. Auf Grund der allgemein bekannten Tatsache, daß General Abdel Wahab sich offen und nachdrücklich hinter die Umma-Partei stellte, erwarteten einige Beobachter zunächst, daß die Militärjunta nach seiner Entlassung eine den Interessen und Grundsätzen der Umma-Partei zuwiderlaufende Politik verfolgen würde. Aber es geschah nichts, um diese Vermutungen zu rechtfertigen. Da nach der Regierungsumbildung im März keine Wandlung in der sudanesischen Politik eintrat, scheinen sich vertrauliche Informationen aus dem Sudan zu bestätigen, wonach die Gründe für General Abdel Wahabs Entlassung persönlicher und nicht politischer Natur waren. Viele der jüngeren Offiziere hatten sich offenbar von der strengen Disziplin abgestoßen gefühlt, die er verlangte, und wollten sich seiner lästigen Kontrolle entziehen.

Auch als gegen Ende März der Führer der Ansar-Sekte und Schutzherr der Umma-Partei, Sayed Abd-al-Rahman *al-Mahdi*, starb, änderte sich weder die innenpolitische noch die außenpolitische Haltung des neuen Regimes. Auf lange Sicht wird jedoch das Verschwinden dieses Mannes von der politischen Bühne nicht ohne Folgen bleiben. (Abgeschlossen im Mai 1959)

Die Bedeutung des Gemeinsamen Marktes für Europa und die freie Welt

Von Norbert Kohlhase

„Die Bedeutung des Gemeinsamen Marktes für Europa und die freie Welt". Gemeinsame Veröffentlichung einer Studie des Committee for Economic Development (CED) und des Comité Européen pour le Progrès Economique et Social (CEPES). Frankfurt a. M. 1959.

Renato *Giordano:* „Il Mercato Comune e i suoi problemi". Rom: Editoriale „Opere Nuove" 1958, 84 S.

Paul *Combe:* „Le Drame Français; du Libre-Echange au Marché Commun". (Tribune libre, Nr. 49). Paris: Librairie Plon 1959. 221 S.

Franz-Wilhelm *Engel* (Hrsg.): „Taschenbuch für den Gemeinsamen Markt". Frankfurt a. M.: Agenor Verlag 1958/59. 486 S.

Die Sorge, daß die EWG schädliche Rückwirkungen auf die übrigen Länder der Welt haben werde, stand im Hintergrund vieler Diskussionen und Entscheidungen der letzten Monate. Trotz nachdrücklicher Beteuerungen ist es bisher der EWG nicht gelungen, diese Bedenken völlig zu zerstreuen; andererseits lassen sich freilich auch in diesem frühen Stadium die Auswirkungen auf die angeblich betroffenen Länder noch nicht konkret nachweisen. Es ist deshalb zu begrüßen, daß es das amerikanische Committee for Economic Development (CED) und das Comité Européen pour le Progrès Economique et Social (CEPES) gemeinsam unternommen haben, unter gegenseitiger Berücksichtigung der Optik des Partners die Probleme des Gemeinsamen Marktes im weitesten Sinne zu untersuchen. Beide Studien liegen jetzt unter dem Titel „Die Bedeutung des Gemeinsamen Marktes für Europa und die freie Welt" in einem geschlossenen Band vor. Es ist dies der erste Versuch eines „transatlantischen Gesprächs" aus einem aktuellen Anlaß, mit der Absicht, die amerikanische und europäische Oeffentlichkeit mit den eigenen Argumenten und denen des Gesprächspartners vertraut zu machen.

In dem amerikanischen Teil der Studie wird zunächst mit Nachdruck und unvermindertem Wohlwollen die politische Bedeutung der EWG hervorgehoben. Die Vereinigten Staaten hätten seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges, so heißt es darin, ständig eine europäische Einigung gefordert und alle Bestrebungen unterstützt, die auf dieses Ziel gerichtet waren. CED glaubt, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft tatsächlich den entscheidenden Schritt in Richtung auf die europäische Einigung einleitet und deshalb als eines der bedeutendsten Projekte nicht nur der Nachkriegszeit, sondern unserer Generation überhaupt angesehen werden müßte. Die Politik der Vereinigten Staaten werde deshalb auch künftig bemüht sein, die Gemeinschaft während der schwierigen Uebergangszeit

zu unterstützen und ihren Entwicklungsgang, wenn immer möglich, positiv zu beeinflussen.

Der Gemeinsame Markt ruht aber nicht nur in sich selbst, sondern weist über seine Bedeutung für die sechs Mitgliedsländer hinaus. Diese erweiterte Funktion ergibt sich daraus, daß die Gemeinschaft der EWG-Länder durch eigenes Bemühen und Beispiel als förderndes Element auf die Expansion des Welthandels schlechthin wirksam werden kann. Es ist aber auch möglich, daß die Entwicklung der EWG, sofern sie in falsche Bahnen gelenkt wird, sich als ein hemmender Faktor für die Weltwirtschaft herausstellt. Die Errichtung der EWG könne deshalb, meint die CED-Studie, ein geschichtlicher Wendepunkt für ein ständig sich ausweitendes Wirtschaftssystem zwischen den freien Völkern sein, sie könne aber auch zum Zusammenschluß neuer regionaler Wirtschaftsgruppierungen führen, die ebenso verhängnisvoll und hartnäckig wären, wie die jetzigen nationalen Schranken es sind. Es wird aus diesem Grunde mit Nachdruck auf die Beziehungen der EWG zu den übrigen Ländern hingewiesen.

CED stellt deshalb die Frage, wie die Bestimmungen des EWG-Vertrages ausgelegt und realisiert werden müßten, damit die Außenbeziehungen der EWG zu einem förderlichen Wirtschaftsverkehr mit den übrigen Ländern führen. Diese Ueberlegung stand im Hintergrund der Verhandlungen über die Errichtung einer Europäischen Freihandelszone. CED stellt sich in seiner Studie mit folgender Begründung eindeutig hinter die Befürworter einer europäischen Freihandelszone:

In der EWG sei im allgemeinen die Auffassung vorherrschend, daß die Außenwirtschaftsbeziehungen der Sechs durch den Gemeinsamen Markt nicht verändert würden, weil der Außenzoll der EWG nicht höher sein werde als der Durchschnitt aller jetzt geltenden Zollsätze der sechs Mitgliedsländer. Diese Vermutung sei jedoch deshalb irrig, weil die Außenwelt zwar in ihren Handelsbeziehungen auf im Durchschnitt unveränderte Zollsätze treffen werde, andererseits aber die EWG-Länder untereinander in ihrem Handel mit reduzierten und schließlich gänzlich verschwindenden Zöllen rechnen könnten. Vor der Errichtung des Gemeinsamen Marktes hätten alle Länder zu gleichen Zollbedingungen miteinander Handel treiben können. Nach dem Inkrafttreten des Gemeinsamen Marktes würden eben die Exporte der EWG-Länder untereinander zu niedrigeren Zollsätzen und allmählich sogar völlig zollfrei eingelassen, während auf die Waren aus der übrigen Welt weiterhin Zölle erhoben würden. Auf diese Weise ergebe sich tatsächlich eine unterschiedliche handelspolitische Behandlung der EWG-Länder und der übrigen Welt. Ob man diesen Tatbestand „Diskriminierung" nenne oder nicht, sei im Grunde ein terminologischer Streit, der an der Sache nichts ändere.

Dies wird zur Folge haben, daß in einigen Fällen die Länder des Gemeinsamen Marktes auch dann voneinander kaufen werden, wenn billigere Angebote aus Drittländern vorliegen. Die Begründung hierfür liegt in dem neugeschaffenen Zolldifferential zwischen den verschwindenden Zollsätzen innerhalb der EWG und ihrem Außenzoll. Es ist eindeutig, daß dieser Tatbestand gegen die Forderung nach möglichst weltweiter Spezialisierung und Arbeitsteilung verstößt. Hierdurch nämlich werden weniger leistungsfähige EWG-Produzenten in den Schutz der begünstigenden Zollregelungen des Gemeinsamen Marktes kom-

men. Die Kosten dieses Schutzes werden gemeinsam von dem importierenden Land und von dem früheren Lieferantenland, das jetzt beeinträchtigt wird, getragen, und zwar vom ersteren in Form höherer Kosten (verminderte Nettozolleinnahmen), und vom letzteren in Form von verlorenen Märkten.

Während nun für das im Gemeinsamen Markt liegende Land die Möglichkeit eines Ausgleiches besteht, gibt es für die übrige Welt keine derartige direkte Entschädigung. Das EWG-Land wird nämlich unter diesen veränderten Umständen im Nachbar-EWG-Land einkaufen, während es früher mit höherem Kostenaufwand das betreffende Gut selbst produziert hätte. Für die außerhalb liegenden Länder aber bleibt die Benachteiligung, daß sie in Zukunft vermutlich weniger auf dem Gemeinsamen Markt absetzen werden, als sie es vor der Einführung der unterschiedlichen Zollsätze konnten. Es steht zu erwarten, daß diese Tendenz einen erheblichen Kapitalexport in die EWG bewirken wird; und zwar deshalb, weil die beeinträchtigten Drittländer nun versuchen werden, dasjenige auf dem Gemeinsamen Markt selbst zu produzieren, was sie nicht mehr dorthin exportieren können.

Die EWG schwächt die „diskriminierenden“ Züge des Gemeinsamen Marktes ab, indem sie die Erwartung hegt, daß der Abbau der Handelsschranken zwischen den sechs Ländern erhöhte Produktivität und bessere Einkommensverhältnisse im EWG-Gebiet zur Folge haben wird. CED ist überzeugt, daß diese Entwicklung um so stärker der Außenwelt zugute kommt, je erfolgreicher sie sein wird. Nur werden die Vorteile des Gemeinsamen Marktes vielleicht nicht in dem Maße der übrigen Welt zugute kommen, wie es wünschenswert wäre; könnte die gleiche Entwicklung ohne die Zolldifferenzierung erreicht werden, so wäre dies für die ganze Welt vorteilhafter — auch für die sechs Länder übrigens, was oft von ihnen übersehen wird.

Trotzdem muß man damit rechnen, daß die übrige Welt auf das, was sie für eine diskriminierende EWG-Zollpolitik und darum für einen Störungsfaktor im weltwirtschaftlichen Szenarium hält, mit Maßnahmen reagieren wird, die der wirtschaftlichen Selbstverteidigung dienen. Hier nun liegt der entscheidende Anstoß, der Entwicklungen in völlig verschiedene Richtungen auslösen könnte. Sofern die Maßnahmen in Richtung auf eine weitere weltwirtschaftliche Zusammenarbeit nach einem liberalen Grundmodell zielen — etwa in Form einer Freihandelszone —, wäre dies wünschenswert und sozusagen „gratuitously titillating“. Es entspräche dem ausdrücklichen Wunsch der Sechs, „durch eine gemeinsame Handelspolitik zur fortschreitenden Beseitigung der Beschränkungen im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr beizutragen“. Umgekehrt besteht aber auch die Gefahr, daß der Gemeinsame Markt zu einer fortschreitenden Zersplitterung der Weltwirtschaft führt. Andere Länder könnten zum Schutze ihrer Binnenmärkte zur Nachahmung des EWG-Stils angehalten werden und sich ihrerseits zu diskriminierenden Gegenmaßnahmen entschließen. Welche der beiden Richtungen die Weltwirtschaft einschlagen werde, so resümiert die CED-Studie, hängt von den Entscheidungen ab, die in Zukunft noch zu fällen sind und an denen der Einfluß der USA einen wesentlichen Anteil haben wird.

In der Studie werden im Anschluß daran einige Einwendungen gegen die Freihandelszone (FHZ) untersucht, die CED mit sehr interessanten Gegenargu-

menten zu widerlegen versucht. Die Kritiker der FHZ sehen ihren Haupteinwand vor allem darin, daß der Abbau der Handelsschranken in Gesamteuropa erhebliche Umstellungen und Störungen mit sich bringen würde, die durch entsprechende Gegenleistungen nicht kompensiert werden. Man hatte sich mit diesen Umstellungen und Störungen bei der Schaffung des Gemeinsamen Marktes wegen der erstrebten Solidarität abgefunden. In der EWG werden sie auch durch die sogenannten „gegenseitigen Hilfeleistungen", zu denen sich die Mitglieder vertragsgemäß verpflichtet haben, auf ein erträgliches Maß reduziert. Aber die Störungen, die die FHZ mit sich brächte, würden, nach Auffassung der Kritiker, weder politischen Nutzen bringen noch durch vertragliche Kautelen angemessen abgedeckt werden. CED repliziert darauf, daß die Neugestaltung der Wirtschaftsbeziehungen im Rahmen einer FHZ wahrscheinlich nicht derartig hohe zusätzliche Kosten und Schwierigkeiten hervorrufen werde, wie man im allgemeinen annimmt. Vor allem übersieht man in der Kritik gegen die FHZ, daß auch einige Industrien in den sechs Ländern selbst benachteiligt würden, wenn keine engeren Wirtschaftsbindungen mit der übrigen Welt angeknüpft werden. Denn wenn die übrige Welt dazu übergehen würde, weniger von der EWG zu kaufen als bisher, so würden auch die Mitglieder des Gemeinsamen Marktes nachteilig betroffen werden.

CED glaubt auch nicht, daß die Einbeziehung des Gemeinsamen Marktes in ein erweitertes Handelsabkommen den politischen Zusammenhalt der Sechs untereinander schwächen würde; sie würde im Gegenteil die sechs Länder dadurch stärken, daß sie ihnen den Konflikt zwischen einer Loyalität gegenüber Kleineuropa und ihren eigenen Wirtschaftsinteressen in Großeuropa abnähme.

Die Studie des CED schließt dieses Kapitel über die FHZ ab, indem sie die amerikanische Regierung ermuntert, sich für einen freieren Handel in Westeuropa einzusetzen. Die Regierung der Vereinigten Staaten solle alle Pläne für eine Liberalisierung des westeuropäischen Handels fördern und die widerstrebenden europäischen Länder noch einmal zu einem Ueberdenken ihrer Absage an die FHZ anregen. Ein sinnvoller amerikanischer Beitrag hierzu wird vor allem in einer allmählichen und selektiven Verminderung der amerikanischen Zölle und Einfuhrbeschränkungen gesehen. CED tritt dafür ein, weil es glaubt, daß hierdurch die Tendenz zu neuen regionalen Wirtschaftszusammenschlüssen aufgehalten und in Richtung auf die Weltwirtschaft umgelenkt wird.

Diese Forderung ist auch ein Bestandteil der gleichzeitig veröffentlichten CEPES-Studie. Auch CEPES empfiehlt auf Grund einer sehr eingehenden Analyse der Außenhandelsbeziehungen der EWG, daß zunächst die Möglichkeiten des GATT voll ausgeschöpft werden sollten. Die Uebergangszeit der EWG sollte zum Anlaß genommen werden, den Prozeß der Zollsenkungen innerhalb des GATT wieder in Gang zu bringen. Dabei sollte von dem üblichen Zollsenkungsverfahren innerhalb des GATT abgegangen und ein linearer Zollabbau angestrebt werden. Da dieses Verfahren, wenn man sich die divergierenden Interessen aller GATT-Mitglieder vergegenwärtigt, im GATT nur sehr schwer zu realisieren sein dürfte, sollte man einzelnen Mitgliedern, insbesondere den Entwicklungsländern, eine gewisse Ausnahmestellung einräumen und sie durch Konzessionen dafür zu gewinnen suchen.

Was die Probleme der EWG und der übrigen europäischen Länder anlangt, so stellt CEPES einen interessanten und neuen Vorschlag zur Diskussion. Die Anregung geht von der Errichtung einer multilateralen Europäischen Wirtschafts-assoziation (EWA) im Rahmen der OEEC aus. Die Aufgabe dieser Organisation soll es sein, eine möglichst weitgehende wirtschaftliche Zusammenarbeit der europäischen Länder zu bewirken. Als Instrument hierfür bietet sich die Einführung von Zoll-Kontingenten an. Innerhalb festgelegter Kontingente sollte sich der Handel zwischen den Mitgliedsländern der EWA zollbegünstigt und allmählich zollfrei abwickeln. Als Referenzjahr für die Festlegung der Kontingente könnten Handelsstruktur und -volumen des Jahres 1958, des letzten Jahres vor dem Inkrafttreten der Zollbestimmungen der EWG, vorgesehen werden. Die Länder der Assoziation würden sich nach dem CEPES-Vorschlag gegenseitig zollbegünstigte Kontingente einräumen, die jährlich entsprechend der Wachstumsrate des Volkseinkommens erhöht werden sollten.

Eine solche Regelung würde die Hauptbedenken gegen die FHZ, nämlich die Sorge vor einem nicht zu bewältigenden, plötzlich auftretenden Konkurrenzdruck, ausräumen. Es würde statt dessen durch die Einrichtung der Zollkontingente ein kontrollierter Prozeß der Anpassung ermöglicht werden, der Umstellungsbereitschaft und -fähigkeiten einzelner Länder nicht ungebührlich überfordern würde. Indem darüber hinaus diese Kontingente globalisiert und multilateral angewendet werden, wäre eine Garantie gegeben, daß es sich um eine liberale Lösung handelt, die im Grunde einer Freihandelszone gleichkommt. Es wird in der Studie insbesondere darauf hingewiesen, daß eine Regelung durch Zollkontingente bereits im EWG-Vertrag in bezug auf einzelne Warengruppen vorgesehen ist.

Auf welche Schwierigkeiten diese Vorschläge immer noch stoßen, geht aus einer italienischen Veröffentlichung (Il Mercato Comune e i suoi problemi) und aus einer vorwiegend wirtschaftshistorischen und soziologischen Bilanz der letzten 50 Jahre französischer Entwicklung hervor (Le Drame Français; du Libre-Echange au Marché Commun). *Giordano*, der Autor der italienischen Studie, sieht die Freihandelszonenprobleme mit einer gewissen Einseitigkeit nahezu ausschließlich vor dem politischen Hintergrund des britischen Commonwealth. Daraus zieht er den richtigen, aber nicht triftigen Schluß, daß die EWG und die Freihandelszone zwei Wirtschaftsregionen mit gänzlich unterschiedlicher Struktur seien. Der französische Historiker und Soziologe *Combe* dagegen beschreibt in einer selbstkritischen Analyse den Rückgang der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung Frankreichs und fordert eine Reihe von Reformen an Haupt und Gliedern. Das Buch ist vor dem „kleinen Wirtschaftswunder" Frankreichs zu Anfang dieses Jahres geschrieben worden und dadurch zum Teil überholt, was man zusammen mit dem Autor begrüßen möchte. Viele Beobachter der europäischen Entwicklung erwarten sich jetzt von der allmählichen Gesundung Frankreichs auch ein Nachlassen des Widerstandes gegen die Projekte einer größeren europäischen Wirtschaftszusammenarbeit.

Abschließend sei auf das sehr handliche und nützliche „Taschenbuch für den Gemeinsamen Markt" hingewiesen, das auf den neuesten Stand gebracht ist und neben den Ländermonographien für die sechs EWG-Staaten Einführungen in die personelle Zusammensetzung, die organisatorische Struktur und die Aufgabenbereiche der EWG, Montanunion und Euratom gibt.

Die Südtirol-Frage im Jahre 1959

Von Bernhard Schloh

EINLEITUNG

Den Ausgangspunkt der gegenwärtigen Südtirolkrise kann man genau bestimmen: Am 16. Januar 1959 hat die damals noch im Amt befindliche italienische Regierung *Fanfani* die „Durchführungsbestimmungen für den Volkswohnbau" beschlossen[1]. Hieran hat sich alles weitere Geschehen geknüpft: die Opposition der Südtiroler in der „Region" — so bezeichnet das italienische Staatsrecht den Zusammenschluß Südtirols mit dem Trentino — und gegen die neue Regierung *Segni*, ihre erneute Forderung nach der „Eigenautonomie", die italienischen Demonstrationen gegen die Südtiroler und gegen Oesterreich und schließlich der Zwischenfall bei der Straßburger Rede des österreichischen Außenministers, Leopold *Figl*, aus Anlaß des 10. Jahrestages des Europarats und die darauf beruhende Debatte des Europarats über Südtirol[2].

Dieses Geschehen soll hier zum Anlaß genommen werden, die Südtirol-Frage in ihrer heutigen Gestalt zu untersuchen[2a].

Dabei muß vorweg eine Bemerkung gemacht werden: Südtirol stellt nicht nur ein politisches Problem dar, wie es etwa beim Saarland oder bei der Insel Cypern der Fall gewesen ist. Diese beiden Streitfragen sind am Ende der politischen Verhandlungen zwischen den interessierten Staaten durch völkerrechtliche Verträge aus dem Bereich des Politischen in den des Rechts übergeführt worden. Für Südtirol liegt ein solcher völkerrechtlicher Vertrag bereits seit 1946 vor; die Südtirol-Frage besteht also wesentlich aus einem Rechtsproblem. Nicht die Lösung einer Frage durch den *Abschluß* eines Vertrages, sondern durch seine *Anwendung* — so stellt sich die Südtirol-Frage heute dar, und die Worte „Auslegung" und „Durchführung" sind für alle Beteiligten Schlüsselworte.

Südtirol stellt sich also als politisches und als Rechtsproblem. Im folgenden soll, nach kurzen geschichtlichen Hinweisen, zunächst eine rechtliche Untersuchung[3] vorgenommen werden, um dann zu der politischen Frage zurückzukehren.

DER GESCHICHTLICHE HINTERGRUND[4]

Nach dem Ersten Weltkrieg erhielt Italien im Friedensvertrag von St. Germain von Oesterreich nicht nur das bis auf einige deutsche Sprachinseln[5] italienisch bewohnte Trentino, sondern auch das fast rein deutschsprachige „Südtirol". Darunter ist das Gebiet der oberen Etsch und des Eisack zu verstehen, das durch den Brennerpaß und den Reschenpaß nach Nordtirol, durch das Toblacher Feld nach Osttirol und Kärnten und durch die Salurner Klause südlich von Bozen zum Trentino und nach Altitalien hin begrenzt wird und die Täler und Berge um die Orte Bozen, Meran, Brixen und Bruneck umfaßt. Die Uebergabe Südtirols an

Italien beruhte auf dem Londoner Geheimvertrag vom 26. April 1915, mit dem Rußland, Großbritannien und Frankreich dem Königreich Italien für den Eintritt in den Krieg an der Seite der alliierten Mächte die von Italien verlangte Brennergrenze zugesichert hatten[6]. *Wilsons* Friedensprogramm, das für Italien ausdrücklich neue Grenzen „along clearly recognizable lines of nationality"[7] und für alle Völker das „Selbstbestimmungsrecht"[8] vorgesehen hatte, wurde von keinem Sieger beachtet, ja, von Wilson selbst aufgegeben[9].

Die Südtiroler erfuhren vom italienischen Staate zunächst eine liberale Behandlung, die durch den Faschismus aber ab Mitte der zwanziger Jahre in eine bedrückende Assimilierungspolitik umgewandelt wurde[10]. Diese führte schließlich zu der Berliner Vereinbarung vom 23. Juni 1939[11], wonach — als Entgelt für Italiens Bereitschaft zum Abschluß des „Stahlpakts"[12], des Kriegsbündnisses zwischen *Hitler* und *Mussolini* — innerhalb von drei Jahren alle Südtiroler aus ihrer Heimat ausgesiedelt und vom Deutschen Reich übernommen werden sollten. Etwa ein Drittel der Südtiroler ist auch tatsächlich ausgesiedelt worden, bevor der Fortgang des Krieges weitere Aktionen unterband.

Nach 1945 versuchten die Südtiroler erneut, kraft des Selbstbestimmungsrechts durch eine Volksabstimmung über ihre Rückkehr zu Oesterreich zu entscheiden. Ihr Verlangen, von Oesterreich und anderen unterstützt, wurde 1946 ein zweites Mal abgewiesen, wie es heißt, um Italien, dem man seine Kolonien, Triest und die östlichen Teile Julisch-Venetiens weggenommen hatte, nicht noch weiter zu schwächen[13]. Entscheidend für den Verbleib Südtirols bei Italien trotz fortgesetzter Politik der Italianisierung war wohl 1946 nicht der Hinweis auf die „natürliche"[14] oder „strategische"[15] Brennergrenze, sondern das Eintreten *De Gasperis* mit seinem Versprechen einer Autonomie für die deutsche Bevölkerung[16] und der Hinweis auf die großen wirtschaftlichen Investitionen, die Italien in diesem Gebiete zwischen den Kriegen unternommen hatte.

Da aber von allen Seiten auf Italien und Oesterreich eingewirkt wurde, unter sich zu einer Vereinbarung über Südtirol zu gelangen, kam es am 5. September 1946 in Paris zum Abschluß des bekannten Gruber—De Gasperi-Abkommens[17]. Dieses wurde danach als Anhang in den Friedensvertrag der Alliierten mit Italien eingefügt[18] und zusammen mit diesem im Jahre 1947 durch Italien ratifiziert.

INHALT UND SINN DES GRUBER—DE GASPERI-ABKOMMENS

Der in englischer Sprache abgefaßte Vertrag ist sehr kurz — er umfaßt nur drei Artikel — und trotz einer mindestens zweiwöchigen Verhandlungszeit[19] nicht in allen Punkten klar[20]. Artikel 1 sichert den Südtirolern in ihrer Heimat die vollständige Rechtsgleichheit mit den Italienern „im Rahmen besonderer Maßnahmen zum Schutze des Volkscharakters und der kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung des deutschsprachigen Bevölkerungsteiles" zu. An diese Grundsatzbestimmung werden vier namentlich aufgeführte Bereiche angefügt, in denen besondere Maßnahmen ergriffen werden sollen; drei davon — Schule, Sprache und Einstellung in öffentliche Aemter — sollen hier im einzelnen behandelt werden, die vierte Bestimmung betraf das Recht, die unter dem Faschismus italianisierten deutschen Familiennamen wiederherzustellen[21], was inzwischen mit wenigen Ausnahmen geschehen ist.

Nach Art. 2 sollte der Bevölkerung der Provinz Bozen (Südtirol) die „Ausübung einer autonomen regionalen Gesetzgebungs- und Exekutivgewalt“ gewährt werden.

Art. 3 sah weitere österreichisch-italienische Abkommen über eine Revision der Staatsbürgerschaftsoptionen nach dem Hitler—Mussolini-Abkommen von 1939[22], über die wechselseitige Anerkennung akademischer Grade[23], über den Durchgangsverkehr von Nord- nach Osttirol und über einen erleichterten Warenaustausch der benachbarten Grenzgebiete vor.

Die Frage nach dem *Sinn des Abkommens* ist nicht einfach zu beantworten[24]. Unzweifelhaft sollen „die Südtiroler“ geschützt werden, aber: ob als Einzelpersonen oder als Volksgruppe, ob sie aus diesem „Vertrag zugunsten Dritter“ berechtigt sein sollen, die Vertragserfüllung zu verlangen, wie weit ihr Schutz gehen soll — das sind Fragen, über die von Italien, Oesterreich und den Südtirolern erbittert gestritten wird. Das allgemeine Völkerrecht kennt die Anerkennung der Volksgruppen als Rechtssubjekte noch nicht; und auch die Einzelperson dringt erst langsam zu der Völkerrechtssubjektivität vor[25]. Enthält der Pariser Vertrag einen Schutz der Volksgruppe, der dann zwischen Italien und Oesterreich vereinbart sein würde? Art. 1 spricht von den „deutschsprachigen Bewohnern“ der heutigen Provinz Südtirol[25a], Art. 2 von der „Bevölkerung“ Südtirols — im Sinne der Gesamtzahl der dort ansässigen Menschen (englisch: the populations) —, die sich aus Südtirolern, Italienern und Ladinern zusammensetzt: Angehörigen dreier Volksgruppen. Art. 1 spricht also von den Südtirolern als *Einzelnen* (wenn auch zugleich als Angehörigen der Gruppe), Art. 2 von der Gesamtbevölkerung. Aber der Vertrag erwähnt auch den Schutz des Volkscharakters des deutschsprachigen Bevölkerungsteiles sowie die Aufteilung der öffentlichen Aemter „zwischen den beiden Volksgruppen“ und verlangt auch Verhandlungen über die Abgrenzung des Autonomiegebietes mit „einheimischen, deutschsprachigen bevollmächtigten Persönlichkeiten“. Hieraus ist von österreichischer und Südtiroler Seite vielfach gefolgert worden, die Südtiroler seien durch den Vertrag als Volksgruppe anerkannt[26] oder das Abkommen enthalte den Schutz der Südtiroler Volksgruppe in ihrer Gesamtheit[27]. Nach der — in den italienischen amtlichen Veröffentlichungen unerwähnt gebliebenen — italienischen Auffassung soll nur der einzelne Südtiroler geschützt werden, keinesfalls aber eine Gesamtheit. *Reut-Nicolussi*[28] führt dagegen an, daß eine autonome Selbstregierung notwendigerweise nicht durch den Einzelnen ausgeübt werden könne, und *Gschnitzer*[29] meint, daß es zum Schutze des einzelnen Südtirolers zwischen zwei Staaten, die beide auf dem Boden des Grundsatzes der Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz stünden, nicht erst eines internationalen Vertrages bedurft hätte.

Der Auffassung *Gschnitzers* ist zuzustimmen. Wenn die Südtiroler erst durch den Pariser Vertrag die gleichen *individuellen* Grundrechte erhalten sollten wie die Italiener, dann ist der Schluß unabweisbar, daß auch das demokratische Italien — wie das faschistische — ursprünglich zwischen Südtirolern und Italienern unterschieden, die Südtiroler also diskriminiert habe. Auch der Bemerkung *Reut-Nicolussis* muß beigepflichtet werden. Denn der Schutz des „ethnischen Charakters“ für jeden Einzelnen einer geschlossenen ethnischen Gruppe kann sowohl juristisch wie praktisch nur im Rahmen eines Schutzes der *Gruppe* wirksam werden. Die Anführung des Volkscharakters im Pariser Vertrag hätte dann auch

keinen Sinn, wenn man nur von Einzelnen handeln wollte. Denn eine einzelne Person hat nicht „Volkscharakter", sondern eine „Volkszugehörigkeit". Dann hätte man statt „Schutz des Volkscharakters" „Schutz des Bekenntnisses zur Südtiroler Volksgruppe" sagen müssen.

Die deutsche Volksgruppe in Südtirol ist nach meiner Auffassung durch das Abkommen zwar geschützt, aber nicht als Subjekt des Völkerrechts anerkannt worden. Das heißt, daß die Gruppe sich im Bereich des *internationalen* Rechts nicht selbständig gegen Italien wenden kann. Für die nach dem Ersten Weltkrieg abgeschlossenen Minderheitenschutzverträge ging die herrschende Meinung dahin, daß die Minderheiten keine Völkerrechtssubjekte geworden seien[30]. Es gibt allerdings wichtige Präjudizien, die für eine Anerkennung des Volkes — und entsprechend der Volksgruppe — als Völkerrechtssubjekt sprechen und deren Kenntnis wir einem Aufsatz von *Laun* verdanken[31]. So hat *Mancini*, der italienische Rechtsgelehrte und Staatsmann, sich am 22. Januar 1851 in seiner berühmt gewordenen Rede „Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti" (Ueber die Nationalität als Grundlage des Völkerrechts) dafür eingesetzt, daß die Völker an Stelle der Staaten die Berechtigten und Verpflichteten des Völkerrechts, also seine Subjekte, sein sollten — zu einer Zeit, als Italien noch nicht staatlich geeinigt war. Ein weiterer Fall ist die internationale Anerkennung der „tschechoslowakischen Nation" als eines neuartigen Völkerrechtssubjekts zu Ende des Ersten Weltkrieges, als das Gebiet der späteren Tschechoslowakei noch rechtlich und nach den tatsächlichen Machtverhältnissen zur österreichisch-ungarischen Monarchie gehörte. Hier liegt die Anerkennung eines „Volkes im natürlichen Sinne" (eigentlich zweier Völker), nicht eines Staates, vor! Italien hat diese völkerrechtliche Anerkennung einer „Nation" durch den am 21. April 1918 zwischen seiner Regierung *Orlando* und dem tschechoslowakischen Nationalrat abgeschlossenen Vertrag ausgesprochen (Convenzione fra il Governo Italiano e il Consiglio Nazionale dei Paesi Czecoslovachi).

Es scheint nicht ausgeschlossen, daß sich das heutige Völkerrecht auf diesem Wege tatsächlich einmal von dem gegenwärtigen „Staatenrecht" zu einem „Völkerrecht" entwickelt. Nach dem heutigen Stand des Völkerrechts im allgemeinen[32] wie nach dem Pariser Abkommen scheint die deutsche Volksgruppe nicht völkerrechtlich berechtigt zu sein.

Dagegen ist die Südtiroler Volksgruppe durch den Vertrag als Gruppe vorausgesetzt und durch ihn von Italien *anerkannt* worden. Die im Vertrage enthaltenen Ausdrücke „ethnical groups" und „German-speaking element" beweisen das. *Die Südtiroler Volksgruppe hat also den (staatsrechtlichen) Anspruch gegen Italien,* durch die innerstaatliche italienische Gesetzgebung und Verwaltung auf Grund der von Italien in einem völkerrechtlichen Vertrage ausgesprochenen Anerkennung als *Gruppe* geschützt zu werden.

DER SCHUTZ DES VOLKSCHARAKTERS UND DER KULTURELLEN UND WIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG DES DEUTSCHSPRACHIGEN BEVÖLKERUNGSTEILES

Was bedeutet diese Bestimmung des Art. 1 des Vertrages? Auch hierüber gehen die Meinungen weit auseinander. Nach österreichischer und Südtiroler

Ansicht hat Italien sich hierdurch verpflichtet, den deutschen Volkscharakter der Südtiroler und ihre kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung — als Gruppe und als Einzelne — zu schützen, und zwar durch die dazu erforderlichen *besonderen* Maßnahmen der Gesetzgebung und der Verwaltung. Die vollständige Rechtsgleichheit der Südtiroler, die ja italienische Staatsangehörige sind, sei in einer westlichen Demokratie selbstverständlich. Die in Abs. II des ersten Artikels genannten vier Bereiche, in denen die italienische Gesetzgebung den Südtirolern Rechte gewähren solle, stellten nur eine *beispielsweise* Aufzählung dar; das sei durch das englische Wort „in particular" ausgedrückt, welches bedeute, daß „insbesondere" in den vier genannten Bereichen Maßnahmen getroffen werden sollten. Falls diese zu einem Schutz des deutschen Volkscharakters noch nicht ausreichen sollten, müßte Italien weitere Maßnahmen ergreifen.

Dem steht die italienische Auffassung gegenüber[33]. Danach hat Italien nur die vollständige Rechtsgleichheit der Einzelnen zugesichert, die den Südtirolern unter dem Faschismus ja nicht gewährt worden war. Um diese Gleichheit zu erreichen, sollten besondere Maßnahmen ergriffen werden, die in Abs. II „im einzelnen" (in particular) abschließend aufgezählt worden seien. Darüber hinaus sei Italien nicht verpflichtet. Insbesondere sei es nicht gebunden, den Volkscharakter und die Entwicklung der Südtiroler zu schützen.

Der österreichischen Auffassung:

„Die Volksgruppe in Südtirol und das Südtiroler Land müssen unter Italien so leben und gedeihen können, wie sie zweifellos leben und gedeihen würden, wenn sie bei Oesterreich verblieben wären"[34],

steht die kategorische Weigerung Italiens gegenüber, außerhalb des Abs. II irgend etwas für die Erhaltung oder Entwicklung der Südtiroler Volksgruppe zu tun. Und dies, obwohl die italienische Verfassung von 1947 in ihrem Art. 6 folgendes sagt:

„Die Republik schützt die sprachlichen Minderheiten auf Grund besonderer Normen[35]."

So verwundert es auch nicht, daß zu diesem Verfassungsartikel noch kein Gesetz ergangen ist.

Aber auch die Bestimmungen des Absatz II sind nicht voll durchgeführt worden, wie in der anschließenden Untersuchung festzustellen sein wird.

„Insbesondere" — daß „in particular" diese Bedeutung hat, läßt sich in einer Exegese der Pariser Verhandlungen, die zu dem Abkommen geführt haben, nachweisen[36] — sind den Südtirolern „im Einklang mit einer schon eingeleiteten oder in Vorbereitung befindlichen Gesetzgebung" Rechte in vier Bereichen zu gewähren.

Unterricht in deutscher Sprache (Schulfrage)

An erster Stelle steht bei den „insbesondere" zu gewährenden Rechten der Volks- und Mittellschulunterricht[37] in der Muttersprache. Diese Forderung (Artikel 1 Absatz II Buchstabe a) war schon vorher durch die italienische Gesetzgebung verwirklicht worden. Denn schon das Gesetzesdekret des Statthalters Kronprinz *Umberto* vom 27. Oktober 1945, Nr. 775, hatte verfügt:

„Der Unterricht wird in den Volksschulen der Provinz Bozen in der Muttersprache der Schüler durch Lehrer erteilt, für die die Unterrichtssprache gleichfalls die Muttersprache ist[38]."

Diese Bestimmung wurde dann auf die mittleren und höheren Schulen ausgedehnt. Daß der Unterricht durch Lehrer deutscher Volkszugehörigkeit erteilt wird, stellt einen Fortschritt gegenüber früheren Minderheitenschutzregelungen dar. Dennoch bleiben zwei Beschwerden:

1. Obwohl Südtirol, wie später gezeigt werden wird, auf dem Gebiete des Schulwesens gewisse Gesetzgebungs- und daher auch Verwaltungskompetenzen hat, ist das Landesschulamt in Bozen keine Behörde der Provinz, sondern des Staates; es ist mit staatlichen Beamten besetzt und arbeitet nach den Weisungen, die aus Rom kommen. Dieser Rechtszustand ist durch eine Entscheidung des italienischen Verfassungsgerichtshofs bestätigt worden[39].

2. Grundsätzlich gilt für die Einschulung eines Kindes das Elternrecht, d. h., die Zugehörigkeit zu der einen oder der anderen Volksgruppe wird durch die Erklärung des Erziehungsberechtigten bestimmt. Für Zweifelsfälle sah schon das Dekret vom Oktober 1945 eine „Gemischte Kommission" vor. Die italienische Regierung arbeitete später Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut aus, wonach jeder, „wer immer hierfür einen Grund oder ein Interesse daran hat", die Erklärung des Erziehungsberechtigten bestreiten könnte. Damit würde eine mehrheitlich italienische Kommission endgültig über die Volkszugehörigkeit des Kindes entscheiden. Dieser Vorschlag wurde auf Südtiroler Proteste hin zurückgestellt, aber wohl noch nicht ganz aufgegeben[40].

Die Frage der Amtssprache

Artikel 1 Absatz II Buchstabe b bestimmt die Gleichstellung („parification") der deutschen und der italienischen Sprache *in* den öffentlichen Ämtern und in amtlichen Urkunden, wie auch bei den zweisprachigen Ortsbezeichnungen.

Wenige Tage nach dem Abschluß des Pariser Vertrages sagte *De Gasperi* dazu:

> „Ich weise darauf hin, daß die Gesetze, welche die sprachliche Gleichstellung in den Schulen, den Aemtern und den amtlichen Schriftstücken gewährleisten, schon im vergangenen Jahre erlassen wurden . . ."[41]

Und tatsächlich hatte das Gesetzesdekret vom 22. Dezember 1945, Nr. 825[42], den Gebrauch der deutschen Sprache im Verkehr mit den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden in der Provinz Bozen zugelassen. Auch öffentliche Urkunden, ausgenommen Urteile und Verfügungen der Gerichte, durften in deutscher Sprache abgefaßt werden. Dagegen mußten die Personenstandsregister in italienischer Sprache geführt und mit einer deutschen Übersetzung versehen werden.

In dem zwei Jahre später erlassenen Autonomiestatut beginnt jedoch der die Bestimmungen über den Gebrauch der deutschen Sprache und des Ladinischen einleitende Artikel 84 folgendermaßen:

> „Unter Aufrechterhaltung des Grundsatzes, daß in der Region das Italienische die Amtssprache ist, . . ."[43]

Und 1952 stellte eine Sonderkommission des italienischen Staatsrates in einem Gutachten fest, daß der Leitgedanke des Statuts „ganz offenbar der der Nichtzulassung einer Mehrheit von offiziellen Sprachen" sei[44]. Klarer kann man den noch heute andauernden Zustand kaum ausdrücken: es gibt in Südtirol nach italienischer Gesetzgebung eine italienische Amtssprache und eine deutsche

Hilfssprache. Von einer „parification" kann keine Rede sein[45]; hier liegt eine der augenfälligsten Verletzungen des Pariser Vertrages vor.

Italien verteidigt sich damit, daß aus dem Wortlaut des Vertrages nicht hervorgehe, daß das Deutsche eine amtliche Sprache werden solle[46]. Dem ist entgegenzuhalten, daß die deutsche Sprache ja zur Zeit des Abschlusses des Vertrages schon als amtliche Sprache anerkannt war; Italien hat also den Rechtszustand nach 1946 nicht nur nicht verbessert, sondern sogar verschlechtert. Italien greift in seiner Verteidigung weiter zu einer Aufspaltung der amtlichen Sprache in eine äußere und eine innere Amtssprache. Als „äußere", d. h. für den Verkehr zwischen Behörden und Privaten, sei die deutsche Sprache zugelassen und müsse auch von den Ämtern verwendet werden[47]; als „innere" Amtssprache, beispielsweise auch für den Schriftwechsel eines Südtiroler Bürgermeisters mit seinem Nachbarkollegen, dürfe nur das Italienische verwendet werden[48]. Auch dieses ist ein klarer Verstoß gegen den Pariser Vertrag und die Regelung von 1945; es erschüttert aber geradezu, wenn man sich vergegenwärtigt, daß derselbe italienische Gesetzgeber, der vor elf Jahren die deutsche Sprache auf den Stand der Hilfssprache zurückgedrängt hat, im gleichen Augenblick in seiner Region Aosta das Französische zur gleichberechtigten Amtssprache gemacht hat[49]![50]

Die Einstellung von Südtiroler Bewerbern in öffentliche Ämter

Artikel 1 Absatz II Buchstabe d sieht die Gleichberechtigung der Südtiroler hinsichtlich der Einstellung in öffentliche Ämter vor, „um ein angemessen*eres* Verhältnis der Stellenverteilung zwischen den beiden Volksgruppen zu erzielen". Hier geht es nicht mehr um die allgemeine Rechtsgleichheit des Absatz I, sondern um die Beteiligung der Südtiroler an der öffentlichen Verwaltung, die 1946 wohl rein mit italienischen Beamten besetzt war. Bei den Pariser Verhandlungen wollten Österreich und die Südtiroler „an appropriate proportion" zwischen den beiden Volksgruppen — die Verteilung der Beamtenstellen nach dem Bevölkerungsverhältnis — als Ziel aufstellen, das im Wege der Neueinstellungen allmählich erreicht werden sollte. Italien unterzeichnete nur, nachdem es „appropriate" durch Voranstellung des Wortes „more" abgeschwächt hatte.

Italien hat zur Ausführung dieser Bestimmung wenig unternommen. Italienische Beamtenstellen werden im Wege des „Wettbewerbs" besetzt, bei dem sich italienische Staatsangehörige aus dem Gebiete der gesamten Republik für jede irgendwo frei gewordene Stelle bewerben können. Artikel 51 der italienischen Verfassung bestimmt dazu:

> „Alle Bürger ... haben im Verhältnis der Gleichberechtigung und gemäß den vom Gesetz vorgeschriebenen Voraussetzungen Zugang zu den öffentlichen Aemtern ..."[51]

Auf diesen Artikel hat Italien immer wieder verwiesen, um den Protesten der Südtiroler gegen diese Gesamtstaats-Wettbewerbe zu begegnen. Bei ihnen waren die Südtiroler fast immer benachteiligt, weil sie nicht genügend Dienstjahre aufzuweisen oder keinen Dienst in der italienischen Armee geleistet hatten — sie waren ja unter *Mussolini* aus ihren Stellungen entfernt worden und haben, auf Grund deutsch-italienischer Vereinbarungen, den Krieg in der deutschen Wehrmacht mitgemacht.

Artikel 51 verlangt aber nicht zwingend den Gesamtstaats-Wettbewerb; sein Recht gilt „gemäß der vom Gesetz vorgeschriebenen Voraussetzungen". So hat

denn auch das Gesetzesdekret vom 21. November 1951, Nr. 1396[52], den ausschreibenden Stellen die Möglichkeit gegeben, die Wettbewerbe in Südtirol anders einzurichten als im übrigen Italien. Danach kann bei Ausschreibungen

1. die deutsche Sprache als Pflichtfach vorgeschrieben werden, oder
2. eine freiwillige Prüfung in Deutsch abgehalten und dann ein bestimmter Teil der freien Stellen den Bewerbern vorbehalten werden, die nach den Pflichtprüfungen befähigt sind und die Deutschprüfung bestanden haben, oder
3. die deutsche Sprache einen freiwilligen Prüfungsgegenstand bilden, für dessen Ablegen eine bestimmte Anzahl von Punkten erteilt werden kann.

Die italienischen Verwaltungsstellen haben von dieser Ermächtigung nur in sehr geringem Maße Gebrauch gemacht, was selbst vom italienischen Memorandum vom 30. Januar 1957 zugegeben wird[53]. Wenn auf dieses Dekret abgestellt wird — und in jüngerer Zeit scheint es häufiger zu geschehen —, so wird doch niemals die erste Alternative (Deutsch als Pflichtsprache) gewählt. So kann es nicht verwundern, daß noch heute — und eine Änderung ist kaum abzusehen — rund 90 vH der Beamten in Südtirol Italiener sind. 64 vH der Bevölkerung sind Südtiroler, aber sie werden hauptsächlich von Italienern verwaltet[54].

Italien hat also auch diese Bestimmung des Vertrages nicht erfüllt.

DIE SÜDTIROLER AUTONOMIE

Artikel 2 Satz 1 sieht für die Bevölkerung des heutigen Gebietes Südtirol eine „regionale Gesetzgebungs- und Exekutivgewalt" vor. Es handelt sich also um eine Territorial- und nicht um eine Personalautonomie: nicht nur die Südtiroler, auch die italienische Bevölkerung in Südtirol soll daran teilhaben. Diese Gebietsautonomie hat jedoch mit ihrer Teilung der Bevölkerung in Volksgruppen oder „Sprachgruppen" — das ist der von Italien verwendete Ausdruck — gewisse personalautonome Einschläge[55].

Nach Artikel 2 Satz 2 sollte der *Rahmen* („frame") für die Anwendung der autonomen Einrichtungen in Beratung auch mit einheimischen, deutschsprachigen bevollmächtigten Personen festgelegt werden. Diese Bestimmung geht auf *De Gasperis* Wunsch zurück, das Trentino in die für Südtirol zu gewährende Autonomie einzubeziehen[56]. Österreich hatte sich in Paris mit dieser Erweiterung des Autonomiegebiets einverstanden erklärt, sofern sie „die freie und von Druckmitteln unbeeinflußte Zustimmung der Südtiroler fände".[57]

Italien hat daraufhin die beiden Provinzen zu einer „Region" zusammengeschlossen und ihnen eine gemeinsame Autonomie gegeben. Diese *Regionalautonomie* „Trentino — Alto Adige"[58] wurde von der Verfassunggebenden Versammlung schon am 27. Juni 1947 beschlossen und ohne Beachtung der daraufhin einsetzenden Proteste der Südtiroler in der am 27. Dezember 1947 verkündeten neuen italienischen Verfassung festgelegt[59], ohne daß ein Südtiroler konsultiert oder um seine Zustimmung gefragt worden war. Der Südtiroler Vorschlag, die Autonomie auf die Provinz Bozen zu beschränken, war schon vorher abgelehnt worden[60]. Als es damit augenscheinlich geworden war, daß Italien nur eine die beiden Provinzen gemeinsam umfassende Regionalautonomie

gewähren würde, kam es auf Südtiroler Demonstrationen hin im Januar 1948 endlich zu einer Anhörung von Südtiroler Vertretern durch eine Kommission der Verfassunggebenden Versammlung. Die Südtiroler bedankten sich für die dabei erreichten Verbesserungen des Statuts mit dem bekannten „Perassi-Brief" vom 28. Januar 1948[61], der seither von Italien als Südtiroler Zustimmung zur Erweiterung des Autonomiegebietes aufgefaßt wird. Darin ist jedoch die von Österreich geforderte freie, unbeeinflußte Zustimmung nicht zu finden[62]. Die Regionalautonomie, bei der die deutsche Minderheit im italienischen Staate selbst im Autonomiegebiet eine Minderheit (im Verhältnis 2:5) bildet, entspricht nicht dem Pariser Vertrag. Die Südtiroler parlamentarischen Vertreter in Rom haben daher im vergangenen Jahr den Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung einer Südtiroler „Landesautonomie" eingebracht[63].

Die autonome Gesetzgebung

Grundlage der weiteren Betrachtung ist das „Sonderstatut für das Trentino — Tiroler Etschland", das als Verfassungsgesetz Nr. 5 am 26. Februar 1948[64] erlassen wurde. Damit wurden die autonome Region und die autonomen Provinzen Bozen (Südtirol) und Trient (Trentino) errichtet[65]. Sie sind mit autonomen Organen ausgestattet[66]: der „Rat" — in Bozen: *„Landtag"* — stellt das parlamentarische Organ dar, dessen Mitglieder nach dem Verhältniswahlrecht gewählt werden; der *„Ausschuß"* ist die Bezeichnung der Exekutive, seine Mitglieder heißen „Assessoren"; in Bozen wird der Präsident des Ausschusses „Landeshauptmann" genannt.

Die gesetzgeberischen Befugnisse der beiden Provinzen sind in den Artikeln 11 und 12 des Statuts festgelegt. Danach können sie

> „in Uebereinstimmung mit der Verfassung und den Grundsätzen der staatlichen Rechtsordnung unter Achtung der internationalen Verpflichtungen und Wahrung der staatlichen Belange sowie der grundlegenden Richtlinien der wirtschaftlich-sozialen Reformen der Republik"

in vierzehn Sachgebieten Gesetzesbestimmungen erlassen. Dazu gehören die Ordnung der Provinzämter und des dazugehörigen Personals, das Städtebauwesen und die Raumordnung, der Landschaftsschutz, das Handwerk und der „Volkswohnbau" (Artikel 11): „primäre" Zuständigkeit. Im Rahmen der eben angeführten Grenzen und innerhalb der von den Staatsgesetzen festgelegten Grundsätze schließen sich noch drei Sachgebiete an, von denen die Befugnis zur Regelung der Kindergärten, des Volks- und Mittelschulunterrichts und der Lehrerbildung hervorzuheben ist (Artikel 12): „sekundäre" Zuständigkeit.

Das Verkehrswesen, die Land- und Forstwirtschaft, die Genossenschaften, der Fremdenverkehr und das Gastgewerbe sind der *Region* in „primärer"[67], die Gemeinde- und Provinzordnung und die Ordnung der Kreditinstitute dieser in „sekundärer" Kompetenz[68] vorbehalten. Die Gesetzgebungszuständigkeiten Südtirols sind also sehr beschränkt[69]. Die italienische Regierung hat sich auf den Standpunkt gestellt, daß sie erst ausgeübt werden können, wenn die staatlichen Durchführungsbestimmungen zum Autonomiestatut für ein bestimmtes Sachgebiet erlassen sind (Artikel 95)[70]. Diese liegen heute, 11 Jahre nach dem Erlaß des Statuts, noch immer nicht für alle Gebiete vor[71]. Das Gesetzgebungs*verfahren* ist

ziemlich schwierig geregelt (Artikel 49): ein Beschluß des Landtages wird 30 Tage nach der Mitteilung an den Regierungskommissar — der den Staat innerhalb der Region vertritt[72] — zum Gesetz. Wenn die Regierung jedoch die Vorlage an den Landtag mit dem Bemerken zurückweist, daß sie seine Zuständigkeit überschreite oder zu den staatlichen Belangen oder zu denen der anderen Provinz im Gegensatz stehe, kann sie nicht Gesetz werden. Nimmt der Landtag die Vorlage erneut mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder an, so wird sie verkündet, wenn die Regierung nicht innerhalb von 15 Tagen nach der Mitteilung vor dem Verfassungsgerichtshof die Frage der Gesetzmäßigkeit oder vor den Kammern (dem römischen Parlament) die sachliche Frage wegen Interessengegensatzes aufwirft.

Rückverweisungen und Anfechtungen[73] vor dem Verfassungsgerichtshof kommen in der Südtiroler Gesetzgebungspraxis oft vor, so daß bisher nur wenige wichtige Gesetze in Kraft treten konnten. So kann das Gesetzbuch der Region[74] für die Zeit von 1948 bis 1957 nur zwölf Landesgesetze anführen, von denen wiederum nur einige größere Bedeutung haben, so das Handwerksgesetz und das Gesetz über die „geschlossenen Höfe“, das einer Zersplitterung des landwirtschaftlichen Grundbesitzes entgegenwirken soll.

Die autonome Verwaltung

Nach Art. 13 des Statuts[75] gilt der Grundsatz, daß die Provinz dort, wo sie Gesetzgebungsbefugnisse hat, auch die Verwaltung führt. Gemäß dem inzwischen zu einem Hauptstreitpunkt gewordenen Art. 14 „übt die Region ihre Verwaltungsbefugnis *in der Regel* (italienisch: normalmente) in der Weise aus, daß sie diese den Provinzen, den Gemeinden und anderen Gebietskörperschaften überträgt oder sich deren Aemter bedient“.

Zu Art. 13: Da die Gesetzgebungsbefugnisse wegen Fehlens der staatlichen Durchführungsbestimmungen noch nicht voll auf die Provinz übergegangen sind, wird noch heute ein großer Teil der ihr zugedachten Verwaltung durch staatliche Aemter geführt.

Art. 14 des Statuts entspricht wörtlich dem Art. 118 Abs. III der Verfassung. Gemäß der Verfassung sollte Italien, das bisher aus gut 90 zentral von Rom aus verwalteten Provinzen bestand, in 19 „Regionen“[76] mit einem gewissen Eigenleben eingeteilt werden. Davon sind 1948 vier errichtet worden[77]; die weitere Entwicklung ist steckengeblieben. Durch die angeführten Bestimmungen wollte man den Aufbau einer zusätzlichen, eigenen Regionalverwaltung auf ein Mindestmaß beschränken. Daß diese Norm im Falle Südtirol nicht in die Praxis umgesetzt worden ist, läßt sich am besten durch zwei Zahlen aus dem österreichischen Memorandum vom 8. Oktober 1956 darstellen, die in der italienischen Antwort nicht bestritten worden sind: danach sind in der Verwaltung der Provinz Südtirol 280 Beamte, in der Verwaltung der Region Trentino — Tiroler Etschland aber 722 Beamte beschäftigt gewesen[78]. Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung zu den Artikeln 13 und 14 vom 9. März 1957[79] überdies festgestellt, daß eine Uebertragung von Verwaltungsaufgaben von der Region auf die Provinz immer nur eine „Uebertragung der Ausführung“ darstellen könne; die „Titelträgerschaft“ verbleibe der Region, die Provinz sei also der Region unterstellt.

Diese „Unterwertigkeit" der Provinz gegenüber der Region zeigt sich besonders im Falle der Artikel 82 und 83 des Statuts: *staatliche* Gesetze können vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten und von diesem auf ihre Vereinbarkeit mit dem Statut — das ja den Rang eines Verfassungsgesetzes hat — überprüft werden. Diese Anfechtung kann aber nicht auf Beschluß des Südtiroler Landtages[80], sondern nur auf Beschluß des Regionalrats erfolgen. So entscheiden 33 Italiener und 15 Südtiroler — diese 48 Abgeordneten bilden, den Personen nach gleichsam als „Vereinigte Landtage" von Bozen und Trient, den Regionalrat —, ob es zur Anfechtung kommen soll. In der Praxis „wacht" daher eine italienische Mehrheit über die Einhaltung des Südtiroler Minderheitenschutzes.

„UNTERWANDERUNG" UND VOLKSWOHNBAU

Mit dieser Ueberschrift ist der aktuelle „politische" Teil der Südtirol-Frage angeschnitten[81].

Bei der letzten österreichischen Volkszählung (1910) wohnten in Südtirol etwa 6500 Italiener (von rund 245 000 Einwohnern); heute mögen von den für 1957 ausgewiesenen 362 000 Einwohnern Südtirols[82] etwa 120 000 Italiener sein[83]. Die letzten vier Jahrzehnte haben also eine gewaltige italienische Zuwanderung gebracht, der Anteil der italienischen Volksgruppe an der Bevölkerung ist von 3 auf 34 vH gestiegen. Ist diese Zuwanderung eine „Unterwanderung"? Nach *Veiter* ist dieser Begriff so zu definieren:

> „Unterwanderung ist die Niederlassung einer so großen Zahl von Angehörigen eines anderen Volkes auf dem bis dahin im wesentlichen ethnisch geschlossenen, organisch gewordenen Siedlungsboden dieser Volksgruppe, daß die wirtschaftliche, politische oder kulturelle Entfaltung dieser Volksgruppe oder von Teilen derselben dadurch gefährdet wird[84]."

Nach dieser Definition erfolgt in Südtirol eine Unterwanderung der Südtiroler durch die Italiener[85]. In der Vergangenheit erfolgten die italienischen Einwanderungen — abgesehen vom stetigen Zustrom italienischer Familien nach 1919 im Zuge der Italianisierung der öffentlichen Verwaltung — in Schüben: unmittelbar nach 1919, dann ab 1936 mit der künstlichen, d. h. volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigten Errichtung einer „Bozener Industriezone", 1940/42 im Nachdrängen hinter den ausgesiedelten Südtirolern und 1945/46. Seither scheinen sich die Schübe in langsamere, stetige Zuflüsse umgewandelt zu haben. Die Zuwanderungen haben dazu geführt, daß die Städte italienisch beherrscht werden: von Bozens 81 000 Einwohnern sind drei Viertel, in Meran zwei Drittel der Bevölkerung italienisch[86]. Diese italienische Beherrschung der Städte führt, verbunden mit einer weitgehend italienischen Beamtenschaft und einer besseren Ausbildung der italienischen Jugend in den Städten als der Südtiroler Jugend auf den Dörfern[87], zu einer „Gefährdung der Entfaltung der Südtiroler Volksgruppe"; diese aber steht dem „Schutz des Volkscharakters und der Entwicklung der Volksgruppe" (Art. 1 Abs. I Gruber—De Gasperi-Abkommen) diametral gegenüber. Die in Südtirol vor sich gehende Unterwanderung der Südtiroler stellt also eine Verletzung des Pariser Vertrages dar.

Dagegen verteidigt sich Italien mit mehreren Argumenten: das Pariser Abkommen enthalte keine Fixierung des „status quo" des nationalen Besitzstandes[88]; Italien könne Zuwanderungen wegen des durch die Verfassung garantierten Rechts der Freizügigkeit gar nicht verhindern; im übrigen finde eine Zuwanderung kaum und eine „Unterwanderung" gar nicht statt[89].

Der Pariser Vertrag ist zum Schutze der Südtiroler Volksgruppe abgeschlossen worden. Er soll diese, eine Minderheit, gegen die erdrückende Mehrheit der Italiener in der Republik schützen. Ein Schutz ist nur gegeben, wenn die Südtiroler in ihrer angestammten Heimat ein Eigenleben führen können. Das ist nicht so zu verstehen, daß Südtirol vom übrigen Italien hermetisch abzuriegeln wäre; eine solche Abschließung wäre für beide Volksgruppen nur schädlich. Italien muß sich aber jeder Begünstigung des italienischen Bevölkerungsteils enthalten[90] und die Südtiroler Minderheit durch besondere Maßnahmen wirksam schützen. Das bedeutet die Beendigung der Unterstützung volkswirtschaftlich falsch placierter Industrieunternehmen in der Bozener Industriezone[91]; das bedeutet auch die Beendigung des Baues „italienischer Stadtviertel" in Bozen. Daß Italien diese Seite des Verbotes durch Beeinflussungen nicht sehen und respektieren will, beweist die im Oktober 1957 vom italienischen Arbeitsministerium herausgegebenen Meldung, die Republik werde im Wege des Volkswohnbaus den Betrag von 2,5 Milliarden Lire für den Bau eines neuen Stadtviertels in Bozen mit etwa 5000 Wohnräumen bereitstellen[92].

Das führt zu dem Kapitel „*Volkswohnbau*", durch den die gegenwärtige Südtirolkrise ausgelöst worden ist[93]. Nach Art. 11 Nr. 11 des Statuts soll der Südtiroler Landtag für den Volkswohnbau die primäre Gesetzgebungskompetenz und demzufolge nach Art. 13 auch die Verwaltungsbefugnisse ausüben. Als die Zentralregierung fast ein Jahrzehnt nutzlos hatte vergehen lassen, beschloß der Bozener Landtag im Juni 1957 ein Landesgesetz, mit dem in verfassungsrechtlich zulässiger Weise der Uebergang der Befugnisse auf die Provinz bewirkt werden sollte. Das Gesetz wurde zurückverwiesen. Es wurde im Juli und — mit Aenderungen — im Oktober 1958 neuerlich beschlossen und zwei weitere Male zurückverwiesen. Nun wurde bekannt, daß die Regierung *Fanfani* die Durchführungsbestimmungen endlich erlassen wollte. Sie wurden am 16. Januar 1959 vom Ministerrat verabschiedet[94]. Durch sie werden jedoch rund acht Zehntel des Volkswohnbaus weiterhin der staatlichen Planung und Bewirtschaftung vorbehalten und nur der Rest an die Provinz übergeleitet. Von Südtiroler Seite werden diese Durchführungsbestimmungen als „Meisterstück für eine Scheinautonomie"[95] bezeichnet. Die Südtiroler haben sie zum Anlaß genommen, um gegen die ständige Verweigerung ihrer Rechte zu protestieren: sie haben die bisher trotz aller Schwierigkeiten immer bewahrte Zusammenarbeit mit der Democrazia Cristiana (DC) in der Region beendet und sind in die Opposition gegangen[96]. Ihr gegen den verbleibenden Rumpfausschuß gerichteter Mißtrauensantrag ist von der italienischen Mehrheit abgelehnt worden[97]. Der Südtiroler Landtag hat das Landesvolkswohnbaugesetz zum vierten Male beschlossen[98], die neue Regierung *Segni*[99], die sich von den Neofaschisten, den größten Gegnern der Südtiroler Autonomie, unterstützen läßt, hat dieses Gesetz jetzt vor dem Verfassungsgerichtshof angefochten[100]; der Gerichtshof wird auch über die Verfassungsmäßigkeit der Durchführungsbestimmungen zu befinden haben, da die italienischen Mitglieder des

Regionalrats einen Südtiroler Antrag zur Anfechtung der Bestimmungen unterstützt haben — nach den Worten des Fraktionsführers der DC nicht, weil sie die Anfechtungsgründe teilen, sondern lediglich, um die Streitfrage dem Schiedsspruch des obersten Gerichts zu unterbreiten[101]. In der Bilanzdebatte hat der Rumpfausschuß inzwischen eine doppelte Abstimmungsniederlage erlitten[102], seine jetzige Zusammensetzung steht mit dem Art. 30 des Statuts nicht mehr im Einklang[103] — er ist jedoch nicht zurückgetreten. Die Südtiroler Opposition hat zu italienischen Demonstrationen[104] und österreichischen Erklärungen[105] geführt: die politische Frage liegt vor uns.

WIE KANN DIE SÜDTIROLER FRAGE GELÖST WERDEN?

Immer wenn Oesterreich von Italien unter Berufung auf den zwischen ihnen abgeschlossenen Vertrag die Gewährung eines echten, wirksamen Minderheitenschutzes für die Südtiroler verlangt hat[106], hat dieses geantwortet, es habe das Statut und andere Gesetze erlassen und damit den Vertrag erfüllt; Südtirol stelle jetzt eine rein inneritalienische Angelegenheit dar[107]. Das ist nach meiner Auffassung unrichtig, da ein Minderheitenschutzvertrag nicht durch den bloßen Erlaß von Gesetzen, sondern nur durch die Gewährung eines dauernden, wirksamen Schutzes erfüllt werden kann; Oesterreich bleibt berechtigt, diesen zu verlangen. Das ergibt sich aus dem Charakter des Pariser Vertrags als „Minderheitenschutz-Vertrag“: wenn der Schutz der Minderheit nicht „dauernd“ und „effektiv“ ist, wird der Vertrag nicht erfüllt[108].

Nach dem österreichisch-italienischen Memorandenwechsel vom 8. Oktober 1956 / 30. Januar 1957, bei dem Italien den österreichischen Vorschlag auf Bildung einer gemischten italienisch-österreichischen Sachverständigenkommission zur Untersuchung aller strittigen Fragen[109] abgelehnt und Oesterreich auf den normalen diplomatischen Weg verwiesen hat[110], sind seit Februar vergangenen Jahres in Wien Besprechungen zwischen den beiden Mächten im Gange. Oesterreich hat jetzt mitgeteilt, daß es, falls die zweiseitigen Verhandlungen nicht in allernächster Zeit zu einer Lösung führen würden, internationale Instanzen mit dem Fall befassen werde. Außenminister *Figl* hat dabei die Vereinten Nationen (Vollversammlung bzw. Minderheitenkommission des Wirtschafts- und Sozialrats), europäische Organisationen, Schiedsgerichte und den Internationalen Gerichtshof im Haag genannt[111].

Oesterreich würde sich dabei möglicherweise gezwungen sehen, eine Einrichtung anzurufen, bei der neben der „westlichen Welt“ auch die „östliche Welt“ vertreten ist[112]. Dies gilt für die Vereinten Nationen wie auch für das Schiedsgericht nach dem Friedensvertrag mit Italien — das Gruber—De Gasperi-Abkommen selbst enthält ja keine Schiedsgerichtsklausel: das ist einer der schweren Mängel dieses Vertrags —, wobei noch umstritten ist, ob Oesterreich auf Grund der „Kenntnisnahme“[113] und „Beifügung“[114] des Südtirolabkommens in den Friedensvertrag dieses Schiedsgericht anrufen könnte[115].

Der Internationale Gerichtshof kann einen Streit nur dann verhandeln, wenn beide Parteien ihn ihm unterbreiten[116]. Somit bleibt, soweit sich bisher sehen läßt, nur ein Weg übrig, der allerdings gleich zwei Lösungsmöglichkeiten anbietet, und zwar eine politische und eine rechtliche: der *Europarat*.

Die erste Möglichkeit stellt eine Debatte in der Beratenden Versammlung (und ihren Ausschüssen) dar. Schon am 29. Oktober 1957 hat die Versammlung die Lage der nationalen Minderheiten in Europa behandelt[117]. In der einstimmig angenommenen Entschließung Nr. 136[118] wurden die beteiligten Regierungen eingeladen, alle wünschenswerten Unterlagen über die Behandlung ihrer Minderheiten dem Generalsekretär des Europarats zu übermitteln, und der Rechtsausschuß wurde beauftragt, auf Grund dieser Unterlagen einen Bericht vorzulegen. Der Ministerrat hat es aber „geradezu einstimmig abgelehnt, die von den einzelnen Regierungen angeforderten Unterlagen beizubringen".[119] Nach dem jüngsten Straßburger Zwischenfall werden sich nun ein Unterausschuß des Rechtsausschusses und der Politische Ausschuß mit der Frage der Minderheiten befassen. Die *Konventionen* des Europarats stellen die zweite Möglichkeit dar, durch die der Europarat mit der Südtirol-Frage befaßt werden könnte. Nach der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950[120], die auch von Italien und Oesterreich ratifiziert worden ist[121], könnte Oesterreich gegen Italien eine „Staatsbeschwerde"[122] einbringen, falls es der Auffassung sein sollte, daß Italien bei der Behandlung von Südtirolern gegen die Bestimmungen dieser Konvention verstößt. Eine solche Beschwerde scheint jedoch wenig wahrscheinlich. Dagegen könnte die Europäische Konvention zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten vom 29. April 1957 eher zu einer Lösung des Konflikts zwischen Oesterreich und Italien dienen; sie gilt bisher aber nur für Norwegen, Schweden und die Niederlande.

Trotz dieser möglichen internationalen Lösungen[123] erscheint eine österreichisch-italienische Vereinbarung als der beste und mit aller Kraft anzustrebende Weg. Der Pariser Vertrag enthält die Möglichkeit zu einer Lösung[124]. Italien sollte diesen Weg beschreiten, um zu vermeiden, daß aus Südtirol ein internationaler Streitfall wird. Es hat von den Südtirolern, die kaum ein halbes Prozent der Bevölkerung der italienischen Republik ausmachen, nichts zu fürchten. Italien möge der deutschen Volksgruppe ein solches Maß an Rechten gewähren, daß sie im italienischen Staatsverband ein geschütztes Eigenleben führen kann.

Zum Schluß sei auf folgendes hingewiesen: In seiner „Psychologie der nationalen Minderheit"[125] hat *Mair* das Verhältnis von Staat und Minderheit untersucht: wenn der Staat die Vernichtung der Minderheit anstrebt, so wird diese ihm mit „Irredenta"[126] antworten. Der staatlichen Liberalität entspricht die Loyalität der Minderheit. Versteht sich der Staat aber zu einer wirklichen *Förderung der Minderheit*, so wird diese ihm sein Handeln mit Anhänglichkeit erwidern.

ANMERKUNGEN

1) Vgl. *Wiener Zeitung*, Nr. 27, 3. Februar 1959, und *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 35, 5. Februar 1959 (Fernausgabe).

2) Vgl. *Dolomiten* (Tagblatt der Südtiroler, Bozen), 21. und 22. April 1959.

2a) Die Südtirolfrage ist im Europa-Archiv mehrfach behandelt worden: zunächst in einem Archivbericht, EA Juli 1946, S. 9—13; dann in zwei Abhandlungen von Hermann *Volle* „Das Problem Südtirol", EA Januar 1947, S. 329—336, und „Die Regelung der Südtiroler Frage", EA November 1948, S. 1649 bis 1660.

3) An amtlichen Darstellungen liegen dazu u. a. vor: das österreichische Memorandum zur Südtirolfrage vom 8. Oktober 1956 und die italienische Antwort vom 30. Januar 1957, veröffentlicht in: *Wiener Zeitung* vom 6. März

1957, abgedruckt bei Wolfgang *Pfaundler* (Herausgeber), „Südtirol — Versprechen und Wirklichkeit", Wien 1958, S. 112 ff., 124 ff.; außerdem das sogenannte italienische Weißbuch vom Mai 1958 („L'Accordo De Gasperi — Gruber sull'Alto Adige", herausgegeben von der Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio Regioni, Rom), welches das sogenannte Grünbuch von 1954 („Attuazione dell'Accordo intervenuto a Parigi tra il Governo Italiano e il Governo Austriaco il 5 settembre 1946 — Accordo De Gasperi — Gruber", II. edizione, Rom) fortsetzt.

An nichtamtlichen Darstellungen seien angeführt:

Peter *Hermes*, „Die Südtiroler Autonomie", Frankfurt/Main 1952;

Guy *Héraud*, „L'Autonomie du Tyrol du Sud", Sonderdruck aus: *Revue Générale de Droit International Public*, Heft 3/1956, Paris 1956;

Eduard *Reut-Nicolussi*, „Die Rechtsfrage Südtirol" in: *Der Donauraum*, 2. Jg., 1. Heft, Wien 1957, S. 1—11;

Felix *Ermacora*, „Die Autonomie Südtirols im Lichte der italienischen Rechtsordnung" in: *Der Donauraum*, 3. Jg., 2. Heft, Wien 1958, S. 74—96;

Alessandro *Marazzi*, „L'autonomia dell'Alto Adige e la sua rilevanza internazionale" in: *Rassegna di Diritto Pubblico*, 13. Jg., 1958, S. 95—116;

Alfons *Benedikter*, „Die Nichterfüllung des Pariser Vertrages durch Italien" in: *Pfaundler*, a. a. O., S. 157—196.

Ein ausführlicheres Verzeichnis der wichtigsten Literatur über Südtirol findet sich bei *Pfaundler*, a. a. O., S. 371—381.

4) Zur Geschichte der Südtirolfrage sei verwiesen auf:

Mathilde *de Block*, „Südtirol" (Historische Studien der Reichsuniversität Utrecht, Bd. 2), Groningen 1954;

Hermes, a. a. O.;

Karl *Gruber*, „Zwischen Befreiung und Freiheit — der Sonderfall Oesterreich", 2. Aufl., Wien 1953;

Franz *Gschnitzer*, „Tirol, geschichtliche Einheit", 2. Aufl., Wien 1958;

Nicolò *Carandini*, „The Alto Adige; an experiment in the devaluation of frontiers", Sonderdruck aus *Il Mondo*, Rom 1958;

ferner auf eine Betrachtung von „Marmidone" (Indro *Montanelli*) in *L'Europeo*, wiedergegeben in: *Dolomiten*, 7. März und 18. April 1959, und in: *Die Zeit*, 20. März 1959.

5) Vgl. „Die deutschen Sprachinseln im Trentino und in Oberitalien", Sonderdruck aus dem Reimmichlkalender 1958, Bozen 1959.

6) Vgl. als amtliche italienische Darstellung zu Italiens Handeln 1914/15: „Die Entwicklung Italiens im letzten Jahrzehnt", herausgegeben vom Ministerpräsidium der Republik Italien, Informationsdienst, Rom 1958, S. L bis LI.

7) „A readjustment of the frontiers of Italy should be affected along clearly recognizable lines of nationality" (Punkt 9), zit. nach: Günter *Decker*, „Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen", Göttingen 1955, S. 110 und 359.

8) *Decker*, a. a. O.

9) Hermann *Hackert*, „Europäische Kongresse im Wandel der Außenpolitik" in Europa-Archiv, September 1947, S. 841 ff.

10) Eduard *Reut-Nicolussi*, „Die faschistische Herrschaft in Südtirol" in: *Pfaundler*, a. a. O., S. 35—67. Auch in der sogenannten liberalen Periode gab es schon Italianisierungsbestrebungen. Diese zeigen sich u. a. darin, daß der italienische Abgeordnete *Colocci-Vespucci*, der schon 1915 die Aussiedlung der Südtiroler über den Brenner gefordert hatte, im Jahre 1919, als Italien auf Grund des Waffenstillstandes in den Besitz Südtirols gelangt war, mit *Tolomei*, dem Symbol der Italianisierungspolitik, in das „Kommissariat für Sprache und Kultur" nach Bozen entsandt wurde. Im demokratischen Italien des letzten Jahrzehnts läßt sich eine bestimmte Kontinuität dieser Politik feststellen: das von *Tolomei* zur Italianisierung Südtirols nach 1918 begründete „Istituto di Studi per l'Alto Adige" wurde nach 1945 wiedererrichtet; Tolomei behielt die Würde eines italienischen Ehrensenators.

11) Eine ausführliche Uebersicht über das Zustandekommen der Vereinbarung enthält der Artikel „Vor 20 Jahren — Umsiedlungsabkommen" in: *Dolomiten*, 27. Juni 1959. *Hitler* wollte später die Südtiroler sogar auf die Krim verpflanzen; vgl. Henry *Picker*, „Hitlers Tischgespräche im Führerhauptquartier 1941/42", veröffentlicht von Gerhard *Ritter*, 1951, S. 155.

12) *de Block*, a. a. O., S. 81—101. Die deutsche Regierung wollte zunächst nur einer Umsiedlung der etwa 7000 in Südtirol wohnenden Reichsdeutschen zustimmen, wurde aber von der italienischen Regierung zur Uebernahme aller „Volksdeutschen" gedrängt. Vgl. „Alto Adige", a cura dell'ufficio studi dell'ISPI, Milano 1957, Heft 68, S. 20 f.

13) *Gruber*, a. a. O., S. 66: „Libyen und die Cyrenaika oder Südtirol, das war gewissermaßen die machtpolitische Alternative." Ferner: Lujo *Tončić-Sorinj*, „Die Entwicklung der österreichischen Außenpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg" in Europa-Archiv 17/1954, S. 6847—6858 (hier: S. 6855): „Die Rückkehr Südtirols wurde in der Libyschen Wüste geopfert."

14) Johann *Sölch*, „Die Auffassung der ‚natürlichen Grenzen' in der wissenschaftlichen Geographie", Innsbruck 1924.

[15]) Vgl. über den heutigen Wert der „strategischen" Brennergrenze: Manfred *Sell*, „Südtirol als militärgeographisches Problem" in: *Wehrwissenschaftliche Rundschau*, 8. Jg., 1958, S. 146—154.

[16]) „Marmidone", a. a. O.: „De Gasperi und Carandini gelang es 1946 durch ein diplomatisches Meisterstück, Südtirol doch noch für uns (Italien) zu retten." Vgl. zu *De Gasperis* Person den Artikel: „Degasperi, Trentiner — Europäer — Christ" in: „Südtirol in Not und Bewährung" (Festschrift Gamper des Athesisa-Verlags, herausgegeben von *Ebner*), Brixen-Bozen 1955, S. 280—282.

[17]) Der englische Text und die deutsche Uebersetzung des Vertrages sind abgedruckt in: „Die Friedensverträge von 1947 mit Italien, Ungarn, Bulgarien, Rumänien und Finnland", Bd. 1 der Quellen für Politik und Völkerrecht, herausgegeben von *Cornides* und *Menzel*, Oberursel 1948, S. 108 f.; ferner in: *Internationales Recht und Diplomatie*, 1957, S. 75 ff. In Europa-Archiv, Januar 1947, S. 333 f., ist nur die deutsche Uebersetzung wiedergegeben.

[18]) Art. 10 und 85, Anlage IV des Friedensvertrages.

[19]) *Gruber* stellt die Schlußverhandlungen so dar: „Die nächste Verhandlungsphase brachte ein zähes Ringen Punkt für Punkt. Ja, man kann sagen, jedes Wort der ausgetauschten Texte mußte ausgehandelt werden." *Gruber*, a. a. O., S. 86.

[20]) *Tončić-Sorinj*, a. a. O., S. 6855: „... wenn es (das Abkommen) auch in gewissen Einzelheiten die nötige Prägnanz vermissen läßt, was sich für die spätere Durchführung als sehr nachteilig herausstellte."

[21]) Grünbuch, a. a. O., S. 51 f., Weißbuch, a. a. O., S. 47 f.

[22]) Vgl. zum sogenannten Optantendekret: Grünbuch, a. a. O., S. 63 ff.; Europa-Archiv, November 1948, S. 1653—1655; Josef *Deflorian*, „Das Optantendekret", Innsbruck 1948. Von 1947 bis 1953 sind von etwa 70 000 Ausgesiedelten nur 15 700 zurückgekehrt; für die meisten waren Wohnung und Arbeitsplatz inzwischen von nachrückenden Italienern eingenommen worden. Vgl. dazu die Zusammenstellung „Südtirol" in: „Die deutschen Vertreibungsverluste", herausgegeben vom Deutschen Statistischen Bundesamt, 1958, S. 507—532.

[23]) Das sogenannte Studientitelabkommen — Südtirol verfügt nicht über eine eigene Universität — ist am 25. April 1956 abgeschlossen und inzwischen ratifiziert worden.

[24]) Staatssekretär Franz *Gschnitzer* in seiner Innsbrucker Rede vom 25. Januar 1957: „Die Idee des Pariser Vertrages war es offenbar, daß die Staatsgrenze am Brenner nur zumutbar ist, wenn die Volkstumsgrenze bei Salurn bleibt." *Tončić-Sorinj*, a. a. O., S. 6855: „Der Sinn dieser Regelung ist die Wahrung des Südtiroler Volkstums in der angestammten Form und die Erhaltung des angestammten Charakters des Südtiroler Landes." *Ermacora*, a. a. O., S. 81: „... eine ethnisch geschlossene Menschengruppe in ihrer Eigenart zu schützen". Von italienischer Seite werden diese Ausführungen bestritten; man sieht dort vielfach in dem Pariser Vertrag nur einen Eingriff in die italienische Souveränität, dessen Ausmaß man möglichst klein halten will.

[25]) Vgl. Heinz *Guradze*, „Der Stand der Menschenrechte im Völkerrecht", Göttingen 1955.

[25a]) Die im Abkommen genannten benachbarten zweisprachigen Ortschaften des Trient sind 1948 der Provinz Bozen zugelegt worden (Art. 3 des Sonderstatuts für das Trentino-Tiroler Etschland).

[26]) *Reut-Nicolussi*, „Sind die Südtiroler eine geschützte Volksgruppe?", Innsbruck 1957.

[27]) *Gschnitzer*, „Die Frage Südtirol", Sonderdruck aus: *Oesterreichische Monatshefte*, Wien 1957.

[28]) „Sind die Südtiroler eine geschützte Volksgruppe?", a. a. O., S. 17.

[29]) „Die Frage Südtirol", a. a. O., S. 2.

[30]) Vgl. Georg *Dahm*, „Völkerrecht", Band I, 1958, S. 401.

[31]) Rudolf *Laun*, „Das Recht der Völker auf die Heimat ihrer Vorfahren" in: *Internationales Recht und Diplomatie*, Heft 2, 1958, S. 149—169, insb. 158 ff. Dieser Aufsatz fußt auf seiner großen, zu Unrecht kaum bekannten Arbeit: „Der Wandel der Ideen Staat und Volk als Aeußerung des Weltgewissens", Barcelona 1933 (Institucio Patxot).

[32]) Josef L. *Kunz*, „Present Status of the International Law for the Protection of Minorities" in: *The American Journal of International Law*, Vol. 48, 1954, S. 282—287: „He who dedicates his life to the study of international law in these troubled times is sometimes struck by the appearance as if there were *fashions* in international law just as in neckties. At the end of the first World War, international protection of minorities was the great fashion. Recently this fashion has become nearly obsolete. Today the well-dressed international lawyer wears human rights."

[33]) Vgl. die italienische Auffassung dazu in der dem Verf. im Februar 1957 vom Italienischen Generalkonsulat in Hamburg zugegangenen Broschüre „Hat Italien den Vertrag über Südtirol erfüllt?" (o. Verf., o. Ort, o. Jahr), insbes. S. 46—53: „Die ‚fehlenden Schutzmaßnahmen' zur Sicherung des deutschen Volkscharakters der Südtiroler".

[34]) *Gschnitzer* in seiner Innsbrucker Rede vom 25. Januar 1957. Gschnitzer ist seit 1956

österreichischer Staatssekretär für die mit Südtirol zusammenhängenden Fragen.

[35]) Die italienische Verfassung ist in deutscher Uebersetzung abgedruckt in: „Die Entwicklung Italiens im letzten Jahrzehnt", a. a. O., S. 6—37.

[36]) Vgl. dazu die Unterlagensammlung Nr. 2a der Tiroler Landesregierung, Innsbruck 1947: „Das österreichisch-italienische Südtirol-Abkommen vom 5. September 1946 und seine Vorgeschichte". Nur der englische Text des Abkommens ist authentisch. „In particular" bedeutet nach meiner Auffassung — und damit ist es dem Worte „especially" gleich —: „zum Beispiel". Erst wenn man behaupten will, daß der Inhalt des Wortes „in particular" nicht schon aus sich heraus feststellbar ist, wenn das Wort also der Auslegung bedürftig ist, kann man zu einer Auslegung des Wortes kommen. Aus dem erst *nach* Vertragsschluß hergestellten und dem französisch abgefaßten Exemplar des Friedensvertrages mit Italien beigegebenen französischen Text des Abkommens: „... jouiront des garanties suivantes" läßt sich wegen der nachträglichen Herstellung und seines nichtamtlichen Charakters nichts entnehmen. Italien hat aber den Ausdruck „in particular" in seiner Bedeutung „insbesondere" und „besonders" gekannt und bei den Pariser Verhandlungen selbst verwendet: der italienische Vorschlag vom 30. August 1946, der erste Vorschlag für die Fassung des Abkommens überhaupt, gebraucht die Worte „in particular" an der zu untersuchenden Stelle; zugleich findet sich das Wort „particular" allein noch in der Bestimmung des Buchst. d, wo es heißt: „The equality between Italian- and German-speaking citizens in *all* rights, with *particular* regard to appointments to public offices and employment". Die von mir vertretene Bedeutung des Wortes ergibt sich hier eindeutig. So muß es auch im Eingangssatz des Absatzes 2 des Vertrages „insbesondere" heißen. Will Italien weiterhin behaupten, dieser Ausdruck sei unklar und bedürfe einer weiteren Auslegung, so kommt der völkerrechtliche Satz zum Zuge, wonach eine unklare Vertragsbestimmung im Zweifel zuungunsten des Staates auszulegen ist, von dem sie vorgeschlagen worden ist. (Alfred *Verdross*, „Völkerrecht", 3. Aufl., 1955, S. 150, unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Ständigen Internationalen Gerichtshofes, Serie A, Nr. 21, S. 142.)

[37]) Oberschulen werden in Oesterreich und Südtirol als Mittelschulen bezeichnet.

[38]) Grünbuch, a. a. O., S. 17 f., Weißbuch, a. a. O., S. 34.

[39]) Urteil des Verfassungsgerichtshofes vom 26. Januar 1957, Nr. 25, abgedruckt in: *Giurisprudenza Costituzionale*, 1957, S. 387 bis 392.

[40]) Vgl. *de Block*, a. a. O., S. 180; *Gschnitzer*, „Die Frage Südtirol", a. a. O., S. 12.

[41]) Europa-Archiv, Januar 1947, S. 335.

[42]) Grünbuch, a. a. O., S. 33, Weißbuch, a. a. O., S. 40 f.

[43]) Abgedruckt bei *Pfaundler*, a. a. O., S. 109; siehe auch: Gesetzbuch der Region Trentino — Tiroler Etschland (deutsche Ausgabe), Bozen 1957, S. 136.

[44]) Grünbuch, a. a. O., S. 27.

[45]) *de Block*, a. a. O., S. 181: „Die Südtiroler sprechen von einem ‚kolonialen Dolmetschersystem'." Wolf *Donner*, „Die Südtirol-Frage — Prüfstein für Europa" in: Gewerkschaftliche Monatshefte, April 1959, S. 228—234 (S. 232): „Der Vorzug ist heute der, daß dem deutschen Antragsteller ein amtlicher Dolmetscher beigegeben wird, wenn er dem italienischen Beamten etwas mitzuteilen hat, während er sich früher seinen Dolmetscher selbst mitbringen mußte."

[46]) Weißbuch, a. a. O., S. 42.

[47]) Weißbuch, a. a. O., S. 41.

[48]) Zu einer Rüge des Regierungsvizekommissars in Bozen an einen Südtiroler Bürgermeister wegen des Gebrauchs der deutschen Sprache in einer Antwort auf eine Personenstandsnachfrage des österreichischen Generalkonsulats in Mailand vgl. *Dolomiten* vom 4. April 1959.

[49]) Verfassungsgesetz Nr. 4 vom 26. Februar 1948.

[50]) Besonders schwer wirkt sich die Verweigerung der deutschen Sprache im Gerichtswesen aus, wo beispielsweise Südtiroler Angeklagte ihre Vernehmungsprotokolle in italienischer Sprache unterschreiben müssen. — Die Prätur Neumarkt im Bozener Unterland gehört, obwohl ihre Gemeinden 1948 verwaltungsmäßig wieder der Provinz Bozen zugelegt worden sind, immer noch zum Gerichtsbezirk Trient. Der von der italienischen Regierung dem Parlament am 6. November 1956 vorgelegte Gesetzentwurf zur Eingliederung der Prätur Neumarkt in den Gerichtsbezirk Bozen, auf den das italienische Memorandum vom 30. Januar 1957 (*Pfaundler*, a. a. O., S. 131) hinweist, ist nicht Gesetz geworden. (Vgl. *Tinzl* in: *Dolomiten*, 20. Juni 1959.) Das Gerichtspersonal in Trient kann nur ausnahmsweise deutsch, so daß die im Bereich der Prätur Neumarkt wohnenden Südtiroler dadurch, daß sie noch immer zum Gerichtsbezirk Trient gehören, in ihrem Recht auf Gebrauch der deutschen Sprache — sogar im Sinne der sogenannten äußeren Amtssprache — schwer beeinträchtigt sind. Nach neuesten Zeitungsmeldungen soll die „Gemischte Kommission zur Ausarbeitung der Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut", in der die Südtiroler mit einem von acht Mitgliedern vertreten sind, den Gebrauch der deutschen

Sprache im internen Dienstverkehr der Südtiroler Behörden gebilligt haben. (*Süddeutsche Zeitung* vom 25./26. Juli 1959.)

[51]) Siehe Anmerkung 35.

[52]) Vgl. Grünbuch, a. a. O., S. 31; das Dekret war auf fünf Jahre befristet und ist erst auf Südtiroler Vorstellungen hin verlängert worden.

[53]) Vgl. *Pfaundler,* a. a. O., S. 136; vgl. dazu auch *de Block,* a. a. O., S. 182 f.

[54]) Eine Aufstellung über die Verhältniszahlen in den verschiedenen Verwaltungen bringt das österreichische Memorandum vom 8. Oktober 1956 (*Pfaundler,* a. a. O., S. 115 f., S. 134). Die im vergangenen Jahr in Kraft getretene Regionalpersonalordnung (Regionalgesetz vom 7. September 1958, Nr. 23, in: *Amtsblatt der Region Trentino—Tiroler Etschland,* 1958, S. 376 ff.) läßt für die Beamten der *Regional*verwaltung eine Besserung erwarten: Art. 15 dieses Gesetzes stellt für die Aufnahme von Personal die Richtlinie auf, die zahlenmäßige Zusammensetzung des Personals dem Bestande der Sprachgruppen in der Region anzupassen. Nach Art. 19 wird von den Bewerbern eine „derartige Kenntnis der italienischen und der deutschen Sprache verlangt, daß die zufriedenstellende Abwicklung der Befugnisse und Aufgaben des Amtes und der Laufbahn gewährleistet ist". Die vom Bozener Landtag verabschiedete Landespersonalordnung ist dagegen zum zweiten Male von der Zentralregierung zurückverwiesen worden (vgl. *Dolomiten* vom 10. April 1959).

[55]) Gleich nach dem Abschluß des Pariser Vertrages schrieb Josef L. *Kunz,* „The Italo-Austrian Agreement on the Austrian South Tyrol" in: *American Journal of International Law,* Bd. 41 (1947), S. 439 ff.: „It looks like a new combination of cultural and territorial autonomy."

[56]) Vgl. Europa-Archiv, Januar 1947, S. 335.

[57]) Vgl. *Gruber,* a. a. O., S. 88 ff.; Europa-Archiv, Januar 1947, S. 335 (kurze Inhaltsangabe); Weißbuch, a. a. O., S. 57 f. Dieser sogenannte „Guggenberg-Brief" ist im Dokumentenanhang zu diesem Beitrag auf S. 502 abgedruckt. Er ist, unter Auslassung einiger Sätze, auch im italienischen Weißbuch (a. a. O., S. 58) in italienischer Uebersetzung wiedergegeben.

[58]) Vgl. *Gschnitzer,* „Regionalautonomie" in: „Südtirol — Land europäischer Bewährung" (Festschrift Gamper der Schlern-Schriften), Innsbruck 1955, S. 207—210.

[59]) Art. 116 der italienischen Verfassung.

[60]) *Hermes,* a. a. O., S. 29 f.; vgl. für den Südtiroler Entwurf die Unterlagensammlung Nr. 10 der Tiroler Landesregierung, Innsbruck 1947.

[61]) Vgl. *Dolomiten,* 16. Februar 1957; Grünbuch, a. a. O., S. 57; Weißbuch, a. a. O., S. 59 und S. 143. Der Brief ist im Textteil des Buches nur auszugsweise angeführt. Vgl. dazu die sogenannte „Februarerklärung" vom 15. Februar 1957 (*Dolomiten* vom 16. Februar 1957; *Pfaundler,* a. a. O., S. 154 ff.). Der „Perassi-Brief" und die Februarerklärung sind im Dokumentenanhang auf S. 503 und 504 wiedergegeben.

[62]) Siehe dazu die „Februarerklärung".

[63]) Der Gesetzesvorschlag vom 4. Februar 1958, der wegen der italienischen Neuwahlen im Mai 1958 verfallen war und deshalb im Dezember 1958 vor dem Senat neu eingebracht worden ist, ist bei *Pfaundler,* a. a. O., S. 197 bis 216, abgedruckt. Vgl. dazu Hedda *Westenberger,* „Los von Trient" in: *Die Zeit,* 19. Dezember 1958: „Eine Autonome Provinz Südtirol würde nun gewiß eine klare Situation schaffen. Aber für den zentralistischen Staatsbegriff Italiens wäre sie ein Staat im Staat." Dazu *Ermacora,* a. a. O., S. 85: „Die italienischen Organe sind den Problemen einer dezentralisierten Verwaltung, die ihrer Struktur nach fast föderalistische Züge trägt, noch nicht gewachsen."

[64]) Das Statut ist abgedruckt in Europa-Archiv, November 1948, S. 1655—1660, im Gesetzbuch der Region Trentino — Tiroler Etschland, a. a. O., S. 107—139, sowie beim *Pfaundler,* a. a. O., S. 88—111. „Tiroler Etschland ist die amtliche Uebersetzung für die italienische Bezeichnung „Alto Adige" und meint Südtirol = Provinz Bozen. Der Name „Südtirol" wird von Italien amtlich nicht verwendet; vgl. *Pfaundler* (selbst), a. a. O., S. 445.

[65]) Art. 1 des Statuts: „Innerhalb der politischen Einheit der Republik, die eins und unteilbar ist, wird ... die autonome ... Region ... errichtet ...". Siehe auch Art. 3.

[66]) Grundlegend zur Südtiroler Autonomie: *Hermes,* a. a. O. Vgl. auch den hinweisenden Beitrag des Verf. in: *Deutsches Verwaltungsblatt,* 1959, S. 423—426: „Die autonomen Organe in Südtirol und ihre Zuständigkeiten".

[67]) Art. 4 des Statuts.

[68]) Art. 5 des Statuts.

[69]) Vgl. *Ermacora,* a. a. O., S. 78, und seine Anmerkung 37; die Südtiroler Autonomie ist, obwohl nur für sie ein völkerrechtlicher Vertrag besteht, schwächer als die Siziliens, Sardiniens und des Aostatals.

[70]) Vgl. das Parteivorbringen der italienischen Regierung, zitiert in der Sachverhaltsdarstellung des Urteils des Verfassungsgerichtshofes vom 9. März 1957, Nr. 39 (*Giurisprudenza Costituzionale,* 1957, S. 492 bis 507), Leitsatz 11 (hier im Zusammenhang mit Art. 13 des Statuts festgestellt).

[71]) Das Weißbuch, a. a. O., S. 66 f., bringt eine Aufstellung der bisher erlassenen Durchführungsbestimmungen.

72) Art. 76 f. des Statuts.

73) Die Anfechtung vor dem Verfassungsgerichtshof hat jahrelang zu einer Lahmlegung der Landesgesetzgebung führen können, da der Gerichtshof erst im April 1956 seine Tätigkeit aufnehmen konnte. (Vgl. das Kapitel „Verfassungsgerichtshof" in: „Die Entwicklung Italiens im letzten Jahrzehnt", a. a. O.) Der Verfassungsgerichtshof hat in der bisherigen Rechtsprechung nach den Worten seines Präsidenten sein Leitbild darin gesehen, daß es ihm vor allen anderen Aufgaben obliege, die Einheit des Staates zu sichern und zu verhindern, daß sich die „Regionalordnung" in eine Art „Föderalordnung" transformiere. (Die meisten Entscheidungen zur Regionalordnung betrafen das Verhältnis Siziliens zur Republik.) Vgl. Gaetano *Azzariti*, „La posizione della Corte Costituzionale nell'ordinamento dello Stato italiano" in: „Raccolta di Scritti sulla Costituzione", Mailand 1958, Bd. III, S. 445—463 (457).

74) Gesetzbuch der Region, a. a. O., S. 989 ff., 1203 ff.

75) „In den Sachgebieten und innerhalb der Grenzen, in denen die Region oder die Provinz Gesetzesbestimmungen erlassen kann, wird die entsprechende Verwaltungsgewalt, die nach der früheren Ordnung dem Staate zustand, von der Region bzw. von der Provinz ausgeübt." (Art. 13 Satz 1 des Statuts).

76) Art. 114, 131 der Verfassung; siehe dazu „Die Entwicklung Italiens im letzten Jahrzehnt", a. a. O., S. 53 ff.

77) Sizilien, Sardinien, Aostatal, Trentino — Tiroler Etschland. Die fünfte und letzte der Regionen mit Sonderstatut auf Grund des Art. 116 der Verfassung, Friaul — Julisch-Venetien, ist noch nicht gebildet worden. Sizilien und das Aostatal haben schon von 1946 bzw. 1945 an eine gewisse autonome Stellung besessen.

78) Vgl. *Pfaundler*, a. a. O., S. 115.

79) Urteil Nr. 39, *Giurisprudenza Costituzionale*, 1957, S. 492—507.

80) Urteile des Verfassungsgerichtshofes vom 9. Juli 1956, Nr. 11, 26. Januar 1957, Nr. 22, und vom 19. Juni 1958, Nr. 38 (*Giurisprudenza Costituzionale*, 1956, S. 641—646, 1957, S. 359—364, 1958, S. 507—522).

81) Zusammenfassungen der Ereignisse in: *Archiv der Gegenwart*, 1959, S. 7535 B, 7569 C, 7582 C, 7595 C, 7600 C. Für Einzelheiten vgl. u. a. *Wiener Zeitung*, Februar und März 1959, ebenso *Neue Zürcher Zeitung* im gleichen Zeitraum. Vgl. ferner Volkmar *von Zühlsdorff*, „Das Pulverfaß im Etschtal" in: *Die Zeit* vom 3. April 1959.

82) „Annuario Statistico Italiano 1958", Rom 1959, S. 16.

83) Eine genauere Angabe ist nicht möglich, da Italien die Volkszugehörigkeit nicht miterhebt und der Region solche Erhebungen untersagt hat. Heute leben also in Südtirol nur ungefähr ebenso viele Südtiroler wie in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg. Bei dem großen Kinderreichtum der Südtiroler verwundert diese Tatsache; sie erklärt sich aber daraus, daß die Südtiroler durch die Umsiedlung mehr als 50 000 Menschen für dauernd aus ihrem kleinen Siedlungsgebiet verloren haben.

84) Theodor *Veiter*, „Volkstod durch Unterwanderung" in: *Europa Ethnica, Zeitschrift der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen* (FUEV), 18. Jg. von „Nation und Staat", Heft I/1958, Wien, S. 10—38 (hier: S. 22).

85) Vgl. Norbert *Burger*, „Die italienische Unterwanderung Deutsch-Südtirols", Innsbruck 1956.

86) Siehe dazu den Vergleich der Bevölkerungsentwicklung der beiden Provinzhauptstädte:

	1901	1931
Bozen	23 521	37 351
Trient	40 299	54 370
	1956	1957
Bozen	79 439	81 562
Trient	66 071	67 858

Die Zahlen der ersten drei Jahre stammen aus: „Die Entwicklung Italiens im letzten Jahrzehnt", a. a. O., S. 379, die Angaben für 1957 aus dem „Annuario Statistico Italiano 1958", a. a. O., S. 16. (Die Zählung 1901 ist von österreichischen Behörden vorgenommen worden.)

Die jüngste Bevölkerungsbewegung der beiden Provinzen ergibt folgendes Bild:

	Volkszählung 4. Nov. 1951
Provinz Bozen	333 900
Provinz Trient	394 704
	Fortschreibung 31. Dez. 1957
Provinz Bozen	361 968
Provinz Trient	406 748

Bozen und Trient (Städte) hatten am 4. November 1951 eine Bevölkerung von 70 898 bzw. 62 253 Einwohnern. („Annuario Statistico Italiano 1958", a. a. O., S. 16.)

87) Josef *Ferrari*, „Das Schulwesen in Südtirol" in: *Pfaundler*, a. a. O., S. 220—243 und S. 423; Franz *Wahlmüller*, „Südtirol auch ein soziales Problem" in: *Pfaundler*, a. a. O., S. 272—285.

88) Weißbuch, a. a. O., S. 23.

89) Weißbuch, a. a. O., S. 23 ff.

90) Das Gesetz gegen die Verstädterung vom 6. Juli 1939, das den Zuzug in Städte über 25 000 Einwohner erschwert, wird auf

Bozen nicht angewendet, obwohl es sonst in allen italienischen Städten gehandhabt wird und auch für die Stadt Triest sofort nach ihrer Rückkehr zu Italien wieder in Kraft gesetzt wurde. Die Nichtanwendung dieses Gesetzes ist für Bozen nach dem Schreiben des Regierungsvizekommissars vom 4. Juni 1951 „in Anbetracht des besonderen Aspekts, den das Problem im Alto Adige hat", angeordnet worden („Südtirol, eine europäische Aufgabe" — Merkblatt, Innsbruck 1957, S. 12). Das Arbeitsvermittlungsgesetz vom 29. April 1949, das lokale Arbeitslose bei der Arbeitsvergebung bevorzugt, wird von den fast ausschließlich mit italienischen Beamten besetzten Arbeitsämtern nicht oder nur unzureichend angewendet.

[91]) Die Bozener Lanciawerke haben im September 1958 300, die Montecatiniwerke im Januar 1959 200 Arbeiter entlassen; vgl. *Dolomiten* vom 15. Januar und 28. März 1959.

[92]) Diese Ankündigung hat zu der Kundgebung auf Schloß Sigmundskron bei Bozen geführt. Vgl. den Bericht in: *Rheinischer Merkur* vom 29. November 1957.

[93]) Einen Ueberblick über die einzelnen Bestimmungen des Volkswohnbaus geben: *Quaderno, Rassegna del Lavoro,* herausgegeben vom Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Rom, Heft 8, 1958: „Le Case dei Lavoratori"; und *Benedikter,* „Autonome Provinz und sozialer Volkswohnbau" in: *Dolomiten* vom 26. Juni 1959. Von den bis Ende 1956 mit staatlichen Mitteln erbauten 4100 Wohnungen sind nur rund 6 vH Südtirolern, 94 vH Italienern zugewiesen worden. Vgl. *Benedikter,* „Die Nicht-Durchführungsbestimmungen über Volkswohnbau" in: *Dolomiten* vom 24. Januar 1959.

[94]) Im Wortlaut abgedruckt in: *Dolomiten* vom 19. Januar 1959. Die im *Archiv der Gegenwart,* 1959, S. 7535 B, wiedergegebene Ansicht, der Ministerrat habe die Durchführungsbestimmungen beschlossen, obwohl die Kompetenz für den Erlaß solcher Bestimmungen auf Grund des Autonomiestatuts der Region zustehe, trifft nicht zu; vgl. Art. 95 des Statuts.

[95]) *Benedikter* in: *Dolomiten* vom 24. Januar 1959.

[96]) Erklärung der Südtiroler Volkspartei (SVP) vom 31. Januar 1959 (*Dolomiten* vom 2. Februar 1959); diese Erklärung ist im Dokumentenanhang auf S. 505 wiedergegeben. Eine Abordnung der SVP ist am 2. Februar 1959 nach Wien gefahren, um der österreichischen Regierung über die jüngste Entwicklung zu berichten. Die Neofaschisten (MSI) haben diese Südtiroler daraufhin wegen Verstoßes gegen Art. 269 des italienischen Strafgesetzbuches — antinationale Betätigung von Staatsbürgern im Ausland — bei der Staatsanwaltschaft in Bozen angezeigt (*Dolomiten* vom 9. Februar 1959).

[97]) Vgl. *Dolomiten* vom 26. Februar 1959. Ein neuer Mißtrauensantrag der SVP gegen den Rumpfausschuß wurde mit 24:24 Stimmen (!) abgelehnt (*Dolomiten* vom 24. Juni 1959).

[98]) Vgl. *Dolomiten* vom 16. Februar 1959.

[99]) Der Außenminister der Regierung *Segni,* Giuseppe *Pella,* hat am 13. September 1953 als Ministerpräsident und Außenminister für Triest die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts durch eine Volksabstimmung gefordert, die Italien den Südtirolern immer verweigert hat; vgl. *Tončić-Sorinj,* „Das Schicksal Triests; seine Bedeutung und Stellung in Vergangenheit und Gegenwart" in: Europa-Archiv 8/1955, S. 7461 ff.

[100]) Vgl. *Dolomiten* vom 11. März 1959. Außer der Landespersonalordnung — vgl. Anm. 54 — wurde in jüngster Zeit auch das Landessprachengesetz zurückverwiesen (*Dolomiten* vom 3. April 1959).

[101]) Vgl. *Dolomiten* vom 11. März 1959.

[102]) Der Regionalrat verweigerte die Zustimmung mit 25 gegen 21 Stimmen bei einer Enthaltung. Zugleich lehnten aber die Mitglieder des Bozener Landtages, die ja nur einen Teil der Mitglieder des Regionalrats ausmachen, die Vorlage ab. Die Abstimmung über den Regionalhaushalt bildet nach Art. 73 Abs. II des Statuts den einzigen Fall, in dem ein Regionalgesetz die Zustimmung sowohl der Mehrheit der Ratsmitglieder der Provinz Trient als auch jener der Provinz Bozen erhalten muß. Diese, als Schutz der Südtiroler gedachte „Abstimmung nach Kurien" hat sich schon im vergangenen Jahr nicht bewährt: als der vorjährige Haushalt vom Bozener Landtag abgelehnt wurde, wurde er vom italienischen Innenministerium auf Grund des Art. 73 Abs. II Satz 2 genehmigt. Auch der diesjährige Haushalt ist inzwischen vom Innenministerium genehmigt worden.

[103]) Art. 30 Abs. III des Statuts bestimmt, daß die Zusammensetzung des Regionalausschusses der Stärke der im Regionalrat vertretenen Sprachgruppen angepaßt sein muß.

[104]) Vgl. z. B. *Wiener Zeitung* vom 25., 26., 27., 28. Februar und 1. März 1959. Dem österreichischen Landeshauptmann *Tschiggfrey* und Landesrat *Oberhammer* wurde im Februar 1959 die Einreise nach Südtirol zur Teilnahme an Andreas-Hofer-Gedenkfeiern von Italien verweigert (vgl. *Wiener Zeitung* vom 18., 19., 20. und 25. Februar 1959).

[105]) Außenminister *Figl* vor dem österreichischen Nationalrat am 4. März 1959, wiedergegeben in: *Wiener Zeitung,* Nr. 53, 5. März 1959.

106) Bundeskanzler *Raab* in seiner Regierungserklärung vom 4. Juli 1956 (*Wiener Zeitung*, Nr. 154, 5. Juli 1956); das österreichische Memorandum vom 8. Oktober 1956, a. a. O.

107) Italienisches Memorandum vom 30. Januar 1957, a. a. O.; Ministerpräsident *Segni* in seiner Regierungserklärung: „Die sogenannte Südtiroler Frage bildet keinen Gegenstand internationaler Diskussion" (vgl. *Dolomiten* vom 7. März 1959).

108) Vgl. die Entscheidung des Ständigen Internationalen Gerichtshofes über die Minderheitenschulen in Albanien, 1935: neben der „legal equality" ist die „equality in fact" notwendig, um eine Minderheit zu schützen. (PCIJ, Serie A/B, Nr. 64, bes. S. 17); *Hambro*, „The Case Law of the International Court", Leyden 1952, S. 203.

109) Vgl. *Pfaundler*, a. a. O., S. 122.

110) Vgl. *Pfaundler*, a. a. O., S. 151.

111) Vgl. *Dolomiten* vom 26. März 1959.

112) Edgar *Traugott* in: *Christ und Welt* vom 16. April 1959 (zitiert nach: *Dolomiten*): „... es gibt zahlreiche Zeichen dafür, daß der kommunistische Block auf der ganzen Welt mit Vergnügen bei einem inneren Streit des freien Europa mitspielen würde."

113) Art. 10 Abs. II des Friedensvertrages mit Italien: „Die Alliierten und Assoziierten Mächte haben die Bestimmungen (deren Text in Anlage IV enthalten ist), die zwischen der österreichischen und der italienischen Regierung am 5. September 1946 vereinbart wurden, zur Kenntnis genommen."

114) Art. 85 des Friedensvertrages: „Die Bestimmungen der Anlagen ... bilden, genau wie die anderen Anlagen, wesentliche Bestandteile des vorliegenden Vertrages und haben die gleiche Rechtskraft und Wirksamkeit."

115) Das Schiedsgericht beruht auf Art. 87 des Friedensvertrages (bei *Pfaundler*, a. a. O., auf S. 87 wiedergegeben). Karl *Tinzl*, „Die formellen Grundlagen der Südtiroler Autonomie" in: „Südtirol, Land europäischer Bewährung", a. a. O., S. 189—205 (204), hält die Anrufung dieses Schiedsgerichts durch Oesterreich für zulässig. Dem ist zuzustimmen, weil Oesterreich wegen Art. 85 für den Teilbereich der Anlage IV wie ein Unterzeichnerstaat des Friedensvertrags angesehen werden muß.

116) Art. 36 des Statuts des Internationalen Gerichtshofes.

117) Conseil de l'Europe, Document 731; Compte Rendu dès Débats, 1957, III, S. 757 ff.; vgl. den Bericht in Europa-Archiv 24/1957, S. 10 416. Vgl. im übrigen: Eberhard *Menzel*, „Funktionen der Minderheiten im gegenwärtigen Europa" in Europa-Archiv 1/1955, S. 7199—7205, und Toni *Ebner*, „Die nationalen Minderheiten im neuen Europa" (aus einem Kölner Vortrag) in: *Dolomiten* vom 31. Januar 1959.

118) Abgedruckt in Europa-Archiv 24/1957, S. 10 416 f.

119) *Ebner* in der Europaratsdebatte vom 22. April 1959, vgl. *Dolomiten* vom 23. April 1959.

120) In Kraft seit dem 3. September 1953.

121) Italien hat die Ratifikationsurkunde am 26. Oktober 1955, Oesterreich am 3. September 1958 hinterlegt.

122) Art. 24 der Konvention. Dazu grundlegend: Heribert *Golsong*, „Das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention", 1958, insbes. S. 85 ff. Siehe auch: *Beyer*, „Die Auswirkungen der Bestimmungen der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf Südtiroler Fragen" in: *Oesterreichische Juristen-Zeitung*", 1958, S. 64 f.

123) Die Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen (FUEV) hat am 30. Januar 1958 vorgeschlagen, die beiden Staaten möchten finnische und schweizerische Sachverständige mit der Ausarbeitung einer Lösung beauftragen, da Finnland und die Schweiz ihre Minderheitenfragen vorbildlich gelöst hätten. Italien hat damit geantwortet, daß es die Abhaltung des Jahreskongresses 1958 der FUEV, der nach früheren Tagungen in Kärnten und Schleswig-Holstein nach Bozen einberufen werden sollte, nicht genehmigt hat.

Im März 1958 hat der *Rheinische Merkur* den Vorschlag gemacht, die Krise sollte durch eine Zusammenarbeit der christlichen Parteien Westeuropas gelöst werden.

Vgl. als Lösungsversuche aus dem Bereich des Völkerrechts: Rudolf *Laun*, „Altösterreich als Vorbild" in: „Südtirol, Land europäischer Bewährung", a. a. O., S. 169—179; und *Laun*: „Zum Problem der Behandlung der nationalen Frage durch internationale Organisationen" in: „Rechtsfragen der Internationalen Organisation" (Festschrift Wehberg), herausgegeben von *Schätzel* und *Schlochauer*, Frankfurt a. M. 1956, S. 226—256.

124) *de Block*, a. a. O., S. 195.

125) Erich *Mair*, „Die Psychologie der nationalen Minderheit", 3. Aufl., Innsbruck 1947, S. 29 ff., 44 f.

126) Eine Definition der Irredenta finden wir in: „Die Entwicklung Italiens im letzten Jahrzehnt", a.a. O., S. XLIX: „Bekanntlich ist der Irredentismus Italiens eine ideologische Strömung, die die Eingliederung Tridentinisch-Venetiens und Julisch-Venetiens in das Königreich Italien erstrebte." Seither wird dieser Begriff mit seinem italienischen Namen verwendet; eine deutsche Uebersetzung ist nicht gebräuchlich.

Dokumentarischer Anhang

Der „Guggenberg-Brief" vom 24. September 1946

Nach der Unterzeichnung des Pariser Vertrages vom 5. September 1946 sprach der italienische Ministerpräsident und Außenminister, Alcide *De Gasperi,* von der „Regionalautonomie" für das Trentino und Südtirol als einer vollendeten Tatsache. Daraufhin baten die Südtiroler Vertreter, die den österreichischen Außenminister, Karl *Gruber,* zu den Pariser Verhandlungen begleitet hatten, dieser möchte die Auslegung der Gebietsklausel, wie sie zwischen De Gasperi und ihm besprochen worden sei, der Südtiroler Delegation in Form eines Briefes als Verhandlungsstütze übermitteln. Gruber kam „trotz des Ungewöhnlichen dieses Vorgangs"* dieser Bitte nach. Das Schreiben hat folgenden Wortlaut:

Herrn Dr. Otto von Guggenberg,
Südtiroler Delegation, Paris.

Sehr geehrter Herr Doktor!

Zur Frage der Abgrenzung der autonomen Provinz teile ich Ihnen folgendes mit:

Der ursprüngliche Text des italienischen Entwurfs für den Artikel 10 des Friedensvertrages hatte folgenden Wortlaut:

„The structure and the circumscription of this regional autonomy will be ..."

Dieser Text wurde von uns dem Botschafter Carandini gegenüber als nicht tragbar zurückgewiesen. Carandini erklärte sich nicht ermächtigt, über seine Instruktionen hinauszugehen, und deshalb wurde dieser Punkt als einer der mit dem Ministerpräsidenten De Gasperi zu klärenden festgelegt.

Bei der Unterredung mit De Gasperi, zu der mich Gesandter Schmid begleitete, sagten wir dem Ministerpräsidenten, daß wir ihm von vornherein erklären müßten, die ganze Verständigung werde scheitern, wenn er auf dieser Form der Fassung des Artikels 10 beharre. De Gasperi erklärte uns des längeren die Gründe, die ihn zu dem Versuch bewogen hätten, irgend eine gemeinsame Lösung mit den Trientinern zu finden, erklärte aber auf unsere Insistenz, er sei sich selbstverständlich völlig klar darüber, daß dies niemals gegen den Willen der Südtiroler gemacht werden könne, denn wenn ihnen diese Autonomie aufgezwungen werden müßte, wäre der Sinn des Abkommens natürlich verfehlt.

Deshalb könne er uns durchaus versichern, daß eine Erweiterung der Autonomiegrenzen gegen den Willen der Südtiroler keinesfalls in Frage käme. Er hielte es aber nicht für ausgeschlossen, daß mit Rücksicht auf die starken wirtschaftlichen Verflechtungen und demnach gemeinsamen Interessen zwischen der Trientiner Provinz und Südtirol irgend eine Möglichkeit der Zusammenarbeit gefunden werde. Für diesen Fall, nämlich wenn die große Mehrheit der Südtiroler Volkspartei einer solchen Regelung zustimme, wolle er nicht die Türen zu einer derartigen Regelung völlig schließen. Er

*) Karl *Gruber,* „Zwischen Befreiung und Freiheit — der Sonderfall Oesterreich", 2. Aufl., Wien 1953, S. 88.

fügte hinzu, daß die Lage bekanntlich doch so sei, daß die Italiener in Südtirol wesentlich energischer gegen die Verbindung mit den Trientinern seien als die Südtiroler selbst, und umgekehrt die Trientiner vielfach noch radikaler Autonomie fordern als die Südtiroler.

Ich erklärte hierauf De Gasperi:

Jede Lösung, die die freie und von Druckmitteln unbeeinflußte Zustimmung der Südtiroler fände, werde auch in Oesterreich gutgeheißen werden. Wir müßten aber trotzdem verlangen, daß der Wortlaut so gefaßt werde, daß eben die Ausdehnung dieser Autonomiegrenzen einer Zustimmung der Südtiroler bedürfe. Wir einigten uns schließlich auf das Wort „frame“, dessen Sinn durch diese Unterredung klargestellt ist, wenn man es mit dem im selben Satz vorkommenden Wort „consultation“ in Zusammenhang bringt.

Bekanntlich wurde außerdem von Carandini noch eine italienische Karte des Autonomiegebietes geliefert, die sich mit Ausnahme der drei Belluneser Gemeinden mit den Auffassungen der Südtiroler deckt.

Quelle: Karl *Gruber*, „Zwischen Befreiung und Freiheit — der Sonderfall Oesterreich“, 2. Aufl., Wien 1953, Seite 88 ff.

Der „Perassi-Brief“ vom 28. Januar 1948

Nach der Ausarbeitung des Autonomiestatuts für die Region Trentino—Tiroler Etschland schrieben die Südtiroler Vertreter am 28. Januar 1948 dem Vorsitzenden der für die Aufstellung der Regionalordnungen zuständigen Unterkommission der Verfassunggebenden Versammlung, Abgeordneten *Perassi*, den folgenden Brief:

In meiner Eigenschaft als Vorsitzender der Südtiroler Volkspartei danke ich, auch namens der deutschsprachigen Volksgruppe, für die Liebenswürdigkeit, mit welcher Sie und die Mitglieder der Kommission die Bemerkungen angehört haben, die von uns zu dem von der präsidentionalen Kommission ausgearbeiteten Entwurf zum Regionalstatut Trentino—Alto Adige vorgebracht wurden.

Insbesondere drücke ich meine Genugtuung und jene der von mir vertretenen Volksgruppe über das Verständnis aus, das bei der Prüfung unserer Bemerkungen an den Tag gelegt wurde, wie auch über die Annahme eines großen Teiles unserer wesentlichen Wünsche; so können wir mit lebhafter Freude feststellen, daß das Pariser Abkommen De Gasperi—Gruber vom September 1946, insoweit es das Grundproblem der Autonomie betrifft, nunmehr verwirklicht worden ist.

Wir vertrauen darauf, daß in der Anwendung des Statuts jene Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens und gegenseitigen Verständnisses zwischen den Volksgruppen unserer Provinz hergestellt werden wird, die so notwendig ist für eine fruchtbare Zusammenarbeit zur Entwicklung der Region im allgemeinen Interesse des Landes.

gez. *Erich Amonn*
gez. *Dr. O. von Guggenberg*
(Generalsekretär der SVP)

Anmerkung:

Der damalige Sekretär der SDPS (Sozialdemokratische Partei Südtirols), Anton *Foglietti*, schloß sich dieser Erklärung in einer Nachschrift vollinhaltlich an.

Quelle: *Dolomiten, Tagblatt der Südtiroler*, Bozen, Ausgabe vom 16. Februar 1957 (ohne die Nachschrift).

Die „Februar-Erklärung" vom 15. Februar 1957

Die im Januar 1948 nach Rom entsandten Delegierten der Südtiroler Volkspartei haben zu dem sogenannten „Perassi-Brief" am 15. Februar 1957 folgende Erklärung abgegeben:

Erklärung

Zufolge der wiederholten Behauptung gewisser italienischer Kreise, daß mit dem Schreiben vom 28. Jänner 1948 des damaligen Obmannes und Generalsekretärs der SVP an den Präsidenten der 18er-Kommission, On. Perassi, ausdrücklich anerkannt worden sei, daß der Pariser Vertrag, soweit er die Autonomie betrifft, durch das Statut seine Erfüllung gefunden habe, sehen wir uns zu nachstehenden Feststellungen veranlaßt:

Vor allem versteht es sich von selbst, daß durch das Autonomiestatut lediglich die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Verwirklichung des Punktes 2 des Pariser Vertrages geschaffen werden konnten und sollten, das Statut allein jedoch keineswegs schon dessen Verwirklichung bedeutete, und daß daher das Schreiben nur in diesem Sinne gemeint war und gemeint sein konnte, d. h. die Verwirklichung hatte zur selbstverständlichen Voraussetzung, daß die im Autonomiestatut enthaltenen Zusagen auch eingehalten würden.

Grundlage für die Verhandlungen war damals der bekannte Autonomie-Entwurf der Regierung. Wenn es gelang, diesem gegenüber im Statut viele und sehr wesentliche Verbesserungen zu erreichen, so war dies der veständnisvollen Einstellung der 18er-Kommission, vor allem des Präsidenten On. Perassi, zu verdanken, deren Aufgabe es war, nach Anhörung der Vertreter jener Gebiete, denen eine Autonomie zugesichert war, den betreffenden Regierungsentwurf zur Vorlage an die Konstituante auszuarbeiten. Daher ist auch das oben erwähnte Schreiben ausdrücklich an den Präsidenten der Kommission, nicht an die Regierung gerichtet, und unsere Vertreter haben sich weder ihr gegenüber noch für das Statut als solches bedankt. Der Dank galt der Kommission für verschiedene wesentliche Verbesserungen, die sie an dem sehr unzulänglichen Regierungsentwurf vorgenommen hatte.

Mehr zu erreichen, war unter den damaligen Verhältnissen praktisch unmöglich, schon weil alle unsere darüber hinausgehenden Forderungen, insbesondere die der vollen Provinzautonomie, von keiner Seite, insbesondere bei keinem der an der Erfüllung des Friedensvertrages und damit des Pariser Abkommens interessierten ausländischen Staaten, irgendwelche Unterstützung fanden und die Schaffung der Region Trentino—Alto Adige schon in der Verfassung verankert worden war, auf welche die Südtiroler keinerlei Einfluß nehmen konnten, da sie in der Verfassunggebenden Versammlung nicht vertreten waren.

Von den erwähnten erreichten grundlegenden Verbesserungen seien hervorgehoben:

die Abtrennung des ganzen Unterlandes bis Salurn und der deutschen Gemeinden am Nonsberg von der Provinz Trient und deren Eingliederung in die Provinz Bozen;

die Schaffung eines eigenen Wahlkreises für das Gebiet der Provinz Bozen;

die Uebertragung der gesetzgebenden Befugnisse auf kulturellem Gebiet (z. B. Schule) von der Region auf die Provinz;

Schutzbestimmungen gegen eine Majorisierung der Provinz im Regionalrat auf finanziellem Gebiete;

und dann insbesondere, neben anderen Gründen für uns entscheidend, die im Art. 14 des Statuts vorgesehene Uebertragung der Verwaltung auf die Provinz- und lokalen Körperschaften, auch in jenen Angelegenheiten, wo die Gesetzgebung der Region vorbehalten blieb, so daß also nach wiederholt kundgegebener und damals unwider-

sprochen gebliebener Auffassung wenigstens auf dem Gebiete der Verwaltung die Provinzialautonomie verwirklicht werden konnte.

Daß heute, neun Jahre nach Genehmigung des Autonomiestatuts, viele in diesem enthaltene Bestimmungen nicht eingehalten wurden, daß eine Reihe von Durchführungsbestimmungen, so z. B. die auf dem Gebiete der Schule und der Volkswohnungen, noch immer ihrer Erlassung harren, daß vor allem der Art. 14, der die Verwaltungsteilung festlegt und der den Grundpfeiler der Provinzialselbstverwaltung bildet, nicht durchgeführt wurde, das konnte wohl zu jener Zeit niemand annehmen; dies um so mehr, als gerade damals von staatlicher Seite an uns die Aufforderung erging, umgehend Vorschläge für die Durchführungsbestimmungen einzureichen.

Das Autonomiestatut muß daher in wichtigen Teilen als nicht durchgeführt und der Pariser Vertrag kann daher schon aus diesem Grunde nicht mit dessen Erlaß einfach als erfüllt betrachtet werden. Das Schreiben an On. Perassi kann daher keineswegs in dem Sinne ausgelegt werden, als hätten wir die Auffassung vertreten, durch die bloße Erlassung eines Statuts, das weder seinem Wortlaute noch seinem Geiste nach erfüllt wurde, sei dem Pariser Vertrag Genüge getan.

Bozen, am 15. Februar 1957.

Erich Amonn — *Dr. Otto von Guggenberg*
Dr. Karl Tinzl — *Dr. Josef Raffeiner*

Quelle: *Dolomiten, Tagblatt der Südtiroler,* Bozen, Ausgabe vom 16. Februar 1957.

Entschließung des Parteiausschusses der Südtiroler Volkspartei über die Beendigung der Zusammenarbeit mit der Democrazia Cristiana in der Region vom 31. Januar 1959

In dem zwischen dem italienischen Ministerpräsidenten De Gasperi und dem österreichischen Außenminister Gruber am 5. September 1946 in Paris abgeschlossenen Südtirol-Abkommen wurde den Südtirolern als Ersatz für das ihnen ein zweitesmal vorenthaltene Selbstbestimmungsrecht „eine gesetzgeberische und verwaltungsmäßige Autonomie zur Sicherstellung des Volkscharakters sowie der kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung“ garantiert. Durch die Zusammenlegung der Provinz Bozen (Südtirol) mit der italienischsprachigen, größeren Provinz Trient zu einer autonomen Region, welche die italienische Verfassunggebende Versammlung ohne die Anhörung auch nur eines Südtiroler Vertreters im Jahre 1947 beschloß, wurde die im Pariser Vertrag der Provinz Bozen allein garantierte Autonomie den Südtirolern entwunden und deren Gestaltung in die Hände der italienischen Mehrheit der Provinz Trient gelegt.

Trotz dieser Nichteinhaltung des international garantierten Schutzvertrages für die tirolische Minderheit in Italien haben die Südtiroler im Staate und in dieser Region seit elf Jahren mit den demokratischen Regierungsparteien, vor allem der Democrazia Cristiana, zusammengearbeitet. Sie glaubten, dies tun zu sollen im Interesse der Aufgaben und Pflichten der christlichen westeuropäischen Solidarität und auch in der Hoffnung, daß auch bei den verantwortlichen italienischen Politikern die europäische Gesinnung und das Verständnis für die Belange einer kleinen Volksgruppe obsiegen werde.

Dieser gute Wille der Südtiroler wurde aber von den maßgeblichen Männern Italiens vielfach als Schwächezeichen mißdeutet und zur Fortsetzung der Italianisierung Südtirols mit geschickt getarnten Methoden mißbraucht.

Diese Entwicklung zwang die Südtiroler zu klaren und präzisen Stellungnahmen. In der denkwürdigen Volkskundgebung von Sigmundskron am 17. November 1957 erhoben 35 000 Südtiroler feierlichen Protest gegen die schleichende Verdrängung unseres Volkes auf dem Heimatboden durch vom staatlichen Wohnbau besonders geförderte Zuwande-

rung von Italienern. Mit ebensolcher Entschiedenheit verlangten die Zehntausende die Gewährung einer wirklichen Landesautonomie für Südtirol allein gemäß dem Buchstaben und Geist des Pariser Vertrages.

In Mißachtung des Ernstes dieser Kundgebung des Volkswillens, die sich nur die Wahrung unseres Lebensrechtes im Rahmen des italienischen Staates zum Ziele setzte, haben die italienischen Regierungen nicht bloß keinerlei Geneigtheit zur Gewährung der geforderten und verbrieften Landesautonomie gezeigt, sondern sogar die Anwendung und Durchführung der im heutigen Regionalautonomiestatut vorgesehenen, völlig unzureichenden Landesautonomie hintertrieben, wie die kürzlich beschlossenen Durchführungsbestimmungen für den Volkswohnbau deutlichst zeigen.

Im Rahmen der heute zustehenden weitgehend verstümmelten Landesautonomie innerhalb der Region würden die gesetzgeberischen und verwaltungsmäßigen Befugnisse auf dem Gebiete des Volkswohnbaues eines der wenigen Sachgebiete darstellen, welche zum Schutz der Volksgruppe von Bedeutung sind. Mit der Rückverweisung des diesbezüglichen Landesgesetzes und dem Erlaß der völlig unzulänglichen Durchführungsbestimmungen, die die vorgesehene Kompetenz der Provinz in keiner Weise wahrnehmen, wurden die dem Lande Südtirol 1948 theoretisch zugestandenen und bisher nicht übertragenen Rechte jetzt im Jahre 1959 abgesprochen. Italien ist offensichtlich entschlossen, unter Verletzung des Autonomiestatuts den sozialen Wohnbau auch in Zukunft, so wie bisher, zur weiteren Italianisierung des Landes mit allen Mitteln weiterzuführen.

Die Südtiroler aber sollen dadurch auch für die nächste Zukunft von den Wohltaten sozialen Wohnbaues und damit vom sozialen Aufstieg ausgeschlossen bleiben.

Wir müssen es zutiefst bedauern, daß die Regierung des christlichdemokratischen Parteisekretärs On. Fanfani, auf welche man Hoffnungen zur Bereinigung der Südtiroler Frage gesetzt hatte, die in einem italienischen Verfassungsgesetz verankerten Rechte der Südtiroler den nationalistischen Forderungen der Neufaschisten und Kommunisten opferte.

In einer Zeit, in der die bisherigen Kolonialgebiete auch im Herzen Afrikas der Eigenverwaltung und Unabhängigkeit zugeführt werden, ist es nicht mehr tragbar, daß man einer Volksgruppe im Herzen Europas eine echte Selbstverwaltung vorenthält, zumal sie auf diese auf Grund eines internationalen Abkommens Anspruch hat.

Die Südtiroler Volkspartei sieht sich daher als politische Vertreterin des ganzen Südtiroler Volkes veranlaßt, festzustellen, daß die italienischen Parteien, die in der Region die Zweidrittelmehrheit überschreiten, und die Democrazia Cristiana als Mehrheitspartei die autonomen Rechte des zu schützenden Südtiroler Volkes nicht wahrgenommen haben.

Dieses jüngste Ereignis bedeutet somit einen letzten schwerwiegenden Schritt der Unterhöhlung einer wahren Selbstverwaltung.

Die Südtiroler Volkspartei sieht sich im Bewußtsein ihrer Verantwortung vor dem ganzen Volke somit veranlaßt, die Zusammenarbeit mit der Democrazia Cristiana, mit welcher sie bisher die Regierungsverantwortung in der Region getragen hat, einzustellen und in die Opposition zu gehen.

Dies bedingt die Abberufung der Südtiroler Vertreter aus der Regionalregierung in Trient.

Quelle: *Dolomiten, Tagblatt der Südtiroler,* Bozen, Ausgabe vom 2. Februar 1959.

Neue Instrumente im europäischen Kapitalverkehr

Europäische Investitionsbank und Überseeinvestitionsfonds

Von Eberhard Aust

In Institutionen und Abkommen zur Neuordnung internationaler ökonomischer Beziehungen seit dem Zweiten Weltkrieg kann man Versuche mit in der Methode entgegengesetzter Richtung erkennen: Einerseits sollen Leistungs- und Kapitalströme zunehmend liberalisiert, die Eigenkräfte der Märkte durch Abbau des staatlichen Steuerungseinflusses fortschreitend mobilisiert werden. Andererseits wird öffentliches Kapital aus neu gebildeten übernationalen Sammelbecken als Steuerungsmittel des zwischenstaatlichen Kapitalausgleichs eingesetzt. Im Endzweck soll auch letztere Methode der Marktwirtschaft zum Siege verhelfen. Aber wenn dieser erwünschte Zweck die angewendeten Mittel heiligen soll, bedarf es vorsichtig dosierten und überlegten Einsatzes der öffentlichen Fonds, um nicht Wirkungen zu erzeugen, die den Selbstheilungs- und Anpassungsprozessen der Märkte entgegengerichtet sind. Ein Beispiel für ein in solcher Weise sorgsames Vorgehen auf weltweiter Ebene bietet die Praxis der Weltbank.

Auch der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) sieht eine Reihe neuer öffentlicher Kapitalsammelbecken zum Beeinflussen des zwischenstaatlichen Kapitalverkehrs der Integrationsländer vor: die Europäische Investitionsbank (Investitionsbank), den Ueberseeinvestitionsfonds (Ueberseefonds), den Europäischen Sozialfonds und die Möglichkeit eines oder mehrerer Ausrichtungs- oder Garantiefonds für die Landwirtschaft. Fragen des Verkehrs langfristiger Mittel der europäischen Länder im Zusammenhang mit dem Tätigkeitsfeld der Investitionsbank und dem Ueberseefonds als neuen Instrumenten des Kapitalausgleichs sollen im folgenden behandelt werden.

Unfreiwillig werden Investitionen finanziert, wenn in einem Land die wirtschaftspolitischen Instanzen den Geldwert durch ungerechtfertigte Kreditexpansion senken und die Menschen ihres Landes, unter Umständen auch diejenigen anderer Staaten durch Export inflationärer Tendenzen, zu Realeinkommensverringerung zwingen. Die oft benutzte Bezeichnung „monetäres Zwangssparen“ ist deshalb ungenau, weil im Inflationieren zwar die makroökonomische reale Investitions- und damit Sparrate erhöht werden kann, aber mit Sinken der Kaufkraft bei Konstanz der Nominaleinkommen viele Einzelpersonen nicht zum Sparen, sondern zur Aufgabe eines Teils ihrer Realeinkommen gezwungen werden. Realeinkommens- und Vermögensumschichtung sind die Konsequenzen der Inflation. Liegt in diesem Sachverhalt schon im nationalen Bereich ein Unrecht, das die einzelnen von ihren eigenen Regierungen, denen sie die Globalvollmacht zur Wirtschaftspolitik übertrugen, erdulden müssen, so werden die Umstände dop-

pelt unzumutbar, wenn die Einkommensverringerung zugunsten fremder Staaten erzwungen wird. Ein Kennzeichen der nationalen Volkswirtschaften ist, daß die staatlichen Autoritäten befugt sind, im Wege der Besteuerung Einkommensumschichtungen vorzunehmen und im Finanzausgleich unterschiedlich hohe Erträgnisse aus öffentlichen Abgaben verschiedener Regionen und bestimmter Steuerarten nach Gesichtspunkten des Gesamtinteresses aller Individuen zu kompensieren, zu lenken und gezielt einzusetzen. In den internationalen Formen der Wirtschaftszusammenarbeit nach dem Zweiten Weltkrieg begann dieser Ausgleich die nationalen Grenzen zu überschreiten. Vor allem sahen sich die Vereinigten Staaten gezwungen, die durch den Krieg geschaffenen Disproportionalitäten helfend auszugleichen. Aber selbst wenn von der Sondersituation der Nachkriegszeit abgesehen wird, bringt die internationale Zusammenarbeit, Integration und Koordination wirtschaftspolitischer Interessen, mit sich, daß vermögendere oder wenigstens konjunkturell besser gestellte Nationen anderen durch verlorene Zuschüsse oder großzügige Kredite ökonomischen Beistand leisten. Die EWG bietet hierfür mit ihren verschiedenen Kapitalsammelstellen, den direkten und indirekten Beiträgen der Mitglieder ein gutes Beispiel.

AUFGABEN UND FUNKTIONSWEISE DER EUROPÄISCHEN INVESTITIONSBANK

Die Investitionsbank, deren Mitglieder die Partnerstaaten des EWG-Vertrags sind, soll Finanzierungsaufgaben durch Gewährung von Darlehen und Bürgschaften im Verwenden eigener und im Kapitalmarkt aufgenommener Mittel erleichtern. Ihre Tätigkeit erstreckt sich nach Art. 130 EWG-Vertrag auf:

a) Vorhaben zur Erschließung der weniger entwickelten Gebiete;

b) Vorhaben zur Modernisierung oder Umstellung von Unternehmen oder zur Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten, die sich aus der schrittweisen Errichtung des Gemeinsamen Marktes ergeben und wegen ihres Umfanges oder ihrer Art mit den in den einzelnen Mitgliedstaaten vorhandenen Mitteln nicht vollständig finanziert werden können;

c) Vorhaben von gemeinsamem Interesse für mehrere Mitgliedstaaten, die wegen ihres Umfangs oder ihrer Art mit in den einzelnen Mitgliedstaaten vorhandenen Mitteln nicht vollständig finanziert werden können.

Die Bank erhält ein Eigenkapital von einer Milliarde Rechnungseinheiten (eine Rechnungseinheit = 0,88867088 Gramm Feingold = ein US-Dollar), das in folgender Höhe zu zeichnen ist (Art. 4 Satzung):

Belgien	86,5	Millionen	Italien	240,0	Millionen
Deutschland	300,0	„	Luxemburg	2,0	„
Frankreich	300,0	„	Niederlande	71,5	„

25 vH des Kapitals sind in fünf gleichen Raten „jeweils binnen zwei, neun, sechzehn, dreiundzwanzig und dreißig Monaten nach Inkrafttreten" des EWG-Vertrags (Art. 5/1 Satzung) einzuzahlen. Die restlichen 75 vH dienen als Garantiebetrag, der vom Verwaltungsrat notfalls zur Erfüllung der Verpflichtungen des Instituts von den Mitgliedern gefordert werden kann (Art. 5/2 Satzung). Außerdem besteht die Möglichkeit, verzinsliche Sonderdarlehen von den Mitgliedern

mit Beginn des vierten Jahres nach Inkrafttreten des Vertrags zu verlangen, wenn für bestimmte Projekte die erforderlichen Mittel nicht zu angemessenen Bedingungen auf den Kapitalmärkten zu erhalten sind (Art. 6 Satzung). Nur insgesamt 400 Millionen Rechnungseinheiten, nicht mehr als 100 Millionen jährlich, dürfen auf diese Weise aufgebracht werden. Laufzeit, Verzinsung und die Verpflichtung der einzelnen Mitglieder richten sich nach Artikel 6/3—5 der Satzung. Schließlich bietet sich für die Bank als dritte Quelle zur Beschaffung von Mitteln entsprechend Artikel 22 der Satzung die Gelegenheit, auf dem internationalen Kapitalmarkt Anleihen aufzunehmen. Dies wird praktisch jedoch erst in einigen Jahren möglich sein, wenn das Institut im internationalen Verkehr bekanntgeworden ist und einen Ruf als sichere, rentable Anlagemöglichkeit erworben hat. Nach Artikel 24 der Satzung wird schrittweise ein Reservefonds bis zum Höchstbetrag von 10 vH des gezeichneten Kapitals gebildet.

„Soweit Mittel aus anderen Quellen zu angemessenen Bedingungen nicht zur Verfügung stehen", gewährt die Bank Darlehen an die Mitgliedstaaten, an private und öffentliche Unternehmen für Investitionen in den Hoheitsgebieten der europäischen Partnerländer (Art. 18/1 Satzung), in Ausnahmefällen auch für Vorhaben ganz oder teilweise außerhalb der Hoheitsgebiete. „So weit wie möglich" beschränkt sich die Bank auf die Teilfinanzierung von Projekten (Art. 18/2 Satzung). Artikel 15 Satz 2 der Satzung bestimmt, daß die Bank zur Durchführung ihrer Geschäfte die Notenbank der Staaten oder andere von diesen genehmigte Finanzinstitute in Anspruch zu nehmen hat. Die Möglichkeit besteht, daß die Mittel der Investitionsbank zusammen mit Darlehen anderer öffentlicher und privater Institute im Konsortium gewährt werden, oder daß man sie — wie bei der deutschen Kreditanstalt für Wiederaufbau üblich — über Banken leitet, die selbst das Risiko mit übernehmen. Die Mittel sind sparsam einzusetzen, und so werden nur Großprojekte nach sorgfältiger Auswahl in Frage kommen. Abgeschwächt im Verhältnis zu den Bonitätsforderungen, welche die Weltbank erhebt, verlangt Artikel 18/3 der Satzung, daß für Kredite an Unternehmen oder Körperschaften die Bürgschaft eines Mitgliedstaates oder eine andere ausreichende Bürgschaft gegeben wird. Die Bank kann selbst Bürgschaften für Anleihen privater und öffentlicher Unternehmen und Körperschaften übernehmen, die zur Finanzierung von Projekten, wie sie Artikel 130 EWG-Vertrag nennt, dienen (Art. 18/4 Satzung). Bürgschaften und Darlehen dürfen zusammen 250 vH des gezeichneten Kapitals nicht überschreiten (Art. 18/5 Satzung). Sonst kann die Bank Geschäfte durchführen, wie sie Artikel 23 der Satzung gestattet, insbesondere zur Anlage von „nicht unmittelbar zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen" notwendigen Beträgen auf dem Geldmarkt, in eigenen Wertpapieren und in solchen ihrer Darlehensnehmer. Beteiligungen darf sie nicht erwerben (Art. 20/2 Satzung).

Von den Geschäftsprinzipien, wie sie sich bisher aus der Satzung ersehen lassen, sind vor allem folgende zu beachten: Darlehen dürfen nur gegeben werden, wenn Zinsen und Tilgung aus den Erträgen zu finanzierender Unternehmen bezahlt werden können oder wenn bei sonstigen Projekten durch entsprechende Verpflichtungen des Staates oder in anderer Weise die Zahlungen gesichert sind. Die volkswirtschaftliche Produktivität soll durch die Mittel der Bank gehoben werden (Art. 20/1 Satzung). Diese allgemeine Forderung ist im Spezialfall nicht

immer leicht zu realisieren. Es ist schwierig, die volkswirtschaftliche Produktivität zu messen, noch schwerer, sie international zu vergleichen, wenn Vorhaben verschiedener Länder untereinander abzuwägen sind.

Die Bank hat auf „wirtschaftlich zweckmäßigsten Einsatz ihrer Mittel im Interesse der Gemeinschaft" zu achten, wie in Artikel 20/1 der Satzung formuliert ist. Sie hat ihre Mittel „ohne Verfolgung eines Erwerbszwecks" (Art. 130 EWG-Vertrag) einzusetzen. Dies wird bedeuten, daß nicht die Rentabilität des Instituts der alleinige Gradmesser für die sinnvolle Verwendung der ihr zur Verfügung stehenden Beträge bildet. Man kann also nicht fordern, die Bank solle in ordentlicher Bankiersgepflogenheit nur ihren Gewinn zu maximieren suchen, da sie dadurch nach dem Prinzip einer freien Marktwirtschaft selbsttätig ökonomisch am zweckmäßigsten wirken würde. Dann wären Kredite an solche Vorhaben zu geben, die im einzelwirtschaftlichen Sinn eine möglichst hohe und schnelle Rendite abwerfen. Würde die Bank sich nur solchen Objekten zuwenden, wäre sie überflüssig. Ihre Funktionen könnten von den bestehenden privaten Kreditinstituten erfüllt werden. Sie soll aber den privaten Banken keine zusätzliche Konkurrenz bilden. Die Rentabilität ihrer Finanzierungsvorhaben ist im betriebswirtschaftlichen Sinn, zumindest kurzfristig, nicht immer abzuschätzen. Unternehmen in den weniger entwickelten Gebieten werden oft nicht so ertragreich arbeiten wie andere in prosperierenden Teilen der Wirtschaftsgemeinschaft und bedürfen dennoch finanzieller Unterstützung. Nicht nur in sozialer und politischer, auch langfristig in ökonomischer Hinsicht ist es zweckvoll zu verhindern, daß die bestehenden Gebiete industrieller Konzentration noch höhere Formen der Kapitalzusammenballung annehmen auf Kosten der geringer fortgeschrittenen Regionen. Die Investitionsbank hat mitzuhelfen, die Nöte rückständiger Gebiete zu mildern, indem sie Kapital in diese Bereiche lenkt und dessen Bildung und Nutzung an Ort und Stelle fördert. Das private Bankgewerbe ist zu solchen Aufgaben schwerlich zu gewinnen. Auch die Rentabilität von Grundinvestitionen, etwa beim Bau von Straßen, Kanälen, Hafenanlagen, beim Neueinsatz von Verkehrsmitteln, ist nicht kurzfristig und nicht stets in betriebswirtschaftlicher Weise zu kalkulieren.

In ihrer Unterstützung der volkswirtschaftlichen Produktivität, vorsichtig formuliert: in ihrer gemeinnützigen Tätigkeit, kann die Bank aber nicht so weit gehen, daß sie vom Gewinnstreben völlig absieht. Die Erträge müssen sie in die Lage versetzen, ihre Verpflichtungen zu erfüllen, ihre Kosten zu decken und gemäß Artikel 24 der Satzung einen Reservefonds zu bilden (Art. 19/1 Satzung).

Dem Geschick der Leitung des Europäischen Investitionsfonds ist es vorbehalten, einen Mittelweg zwischen Rentabilitätsstreben und Begünstigung übernationaler, einzelwirtschaftlich nicht zu kalkulierender, volkswirtschaftlich dienlicher Vorhaben zu finden, auf dem sie sich möglichst fernhält von den Aufgaben des privaten Bankwesens. Kaum wird sie Kredite an einzelne Unternehmen zu geben haben. Ihr Tätigkeitsfeld sind Großprojekte und Anpassungsaufgaben entsprechend Artikel 130 EWG-Vertrag, für welche sie Ergänzungskredite bereithält, Finanzierungsspitzen abdeckt und Bürgschaften übernimmt[1].

[1]) In diesem Sinn formuliert es auch K. *Dohrn* in einem Aufsatz „Betrachtungen über die Europäische Investitionsbank" in *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 12. Jahrgang, Heft 6, S. 14.

Gleich der Weltbank kann die Europäische Investitionsbank ihre Forderung auf dem Kapitalmarkt abtreten und von ihren Schuldnern verlangen, daß sie ihr hierzu Wertpapiere zur Mobilisierung der Schuld übergeben (Art. 20/3 Satzung). Die Bank darf keine Bedingungen setzen, in welchen Mitgliedstaaten die geliehenen Beträge zu verwenden sind, wohl aber kann sie internationale Ausschreibungen zur Voraussetzung ihrer Kredite machen (Art. 20/4, 5 Satzung). Gegen den Einspruch eines Staates darf sie zu keinen Finanzierungen in dessen Hoheitsgebiet beitragen (Art. 20/6 Satzung). Darlehenszinssätze und Bürgschaftsprovisionen müssen mit den Bedingungen am Kapitalmarkt abgestimmt werden. Zinsermäßigungen sind von der Bank in keinen Fällen zu gewähren, unter Umständen aber von den betreffenden Mitgliedstaaten oder dritten Stellen (Art. 19 Satzung). Sinkt oder steigt die Parität der Währung eines Mitgliedstaates, so ist der in der Währung des betreffenden Landes eingezahlte Kapitalanteil zu erhöhen, beziehungsweise wird von der Bank entsprechend verringert (Art. 7 Satzung).

Ebenso wie die Investitionsbank im nationalen Bereich mit den öffentlichen und privaten Kreditinstituten zusammenarbeitet, ihnen keine Konkurrenz macht, sondern Finanzierungslücken schließt, hat sie mit internationalen Institutionen und Organisationen zu kooperieren. Die Weltbank wird, wie dies bereits in den letzten Jahren deutlicher wurde, als Entwicklungsbank sich vor allem auf die unterentwickelten Länder außerhalb Europas konzentrieren. Sie wird zunehmend den europäischen Kapitalmarkt in Anspruch nehmen. Aber auch als Instrument für europäische Investitionen dürfte sie durch ihren relativ leichten Zugang am amerikanischen Markt für langfristige Mittel und das für sie dort bestehende Vertrauen eine potentielle Finanzierungskapazität besitzen, welche die Europäische Investitionsbank vorläufig nicht erreichen kann. Die Koordination der Darlehenspolitik mit internationalen Institutionen wird für die Investitionsbank fernerhin bedeuten, daß sie ihre langfristigen Mittel nicht unbeeinflußt von der konjunkturellen Situation und der externen Gleichgewichtslage eines Landes einsetzt, sondern mit den Interessen des IWF und den Institutionen Europas abstimmt, um nicht indirekt und unerwünscht Stützungskredite für die Zahlungsbilanz defizitärer Staaten zu geben.

Das Recht, auf dem Kapitalmarkt eines jeden Landes Anleihen aufzunehmen, gibt der Investitionsbank in ihrem Rahmen Möglichkeiten, ausgleichend auf die langfristigen Kreditströme zwischen den Partnerstaaten zu wirken, besser als dies bisher für irgendeine internationale Institution im besonderen europäischen Raum möglich war (Art. 22 Satzung). Nur im Falle „ernstlicher Störungen" des Kapitalmarktes in einem Land kann ihr die Zustimmung versagt werden.

DER ÜBERSEEINVESTITIONSFONDS

Zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete der Gemeinschaft bilden die Partner der EWG einen besonderen Fonds (Durchführungsabkommen über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete der Gemeinschaft, Artikel 1).

Für eine Zeit von fünf Jahren verpflichten sich die EWG-Länder, um folgende Finanzierungsvorhaben zu ermöglichen (Artikel 3 des Durchführungsabkommens

über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete der Gemeinschaft):

a) bestimmte soziale Einrichtungen, insbesondere Krankenhäuser, Lehr- und technische Forschungsanstalten, Stellen für Berufsberatung und berufliche Förderung der Bevölkerung;

b) wirtschaftliche Investitionen von allgemeinem Interesse, die unmittelbar mit der Durchführung eines Plans für konkrete produktive Entwicklungsvorhaben verbunden sind;

Beträge in nachstehender Höhe und Aufteilung bereitzustellen[2]:

	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr	5. Jahr	Insgesamt
Hundertsätze	10 vH	12,5 vH	16,5 vH	22,5 vH	38,5 vH	100 vH
Länder	in Millionen EZU-Rechnungseinheiten (US $)					
Belgien	7	8,75	11,55	15,75	26,95	70
Deutschland . . .	20	25	33	45	77	200
Frankreich . . .	20	25	33	45	77	200
Italien	4	5	6,60	9	5,40	40
Luxemburg . . .	0,125	0,15625	0,20625	0,28125	0,48125	1,25
Niederlande . . .	7	8,75	11,55	15,75	26,95	70

Gemäß den Artikeln 4—7 des Durchführungsabkommens werden die Beiträge auf die überseeischen Länder und Hoheitsgebiete Belgiens, Frankreichs, Italiens und der Niederlande nach Anlage B zu Artikel 3 des Abkommens aufgeteilt:

	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr	5. Jahr	Insgesamt
Hundertsätze	10 vH	12,5 vH	16,5 vH	22,5 vH	38,5 vH	100 vH
Überseeische Länder und Hoheitsgebiete von	In Millionen EZU-Rechnungseinheiten (US $)					
Belgien	3	3,75	4,95	6,75	11,55	30
Frankreich . . .	51,125	63,906	84,356	115,031	196,832	511,25
Italien	0,5	0,625	0,825	1,125	1,925	5
Niederlande . . .	3,5	4,375	5,775	7,875	13,475	35

Verlorene Zuschüsse können fernerhin der Europäische Sozialfonds (Art. 123 bis 128 EWG-Vertrag) zur Unterstützung der örtlichen und fachlichen Mobilität der Arbeitskräfte und die Ausrichtungs- oder Garantiefonds für die Landwirtschaft (Art. 40 4 EWG-Vertrag) zur Vornahme bestimmter Marktinterventionen und produktionspolitischer Maßnahmen gewähren.

PRIVATES KAPITAL VERSUS ÖFFENTLICHE FONDS

Im Sinne zunehmender Liberalisierung und Normalisierung der internen und zwischenstaatlichen Kreditbeziehungen ist erwünscht, die private Kapitalbildung

[2]) Vgl. Artikel 1, Absatz 2 und Anhang A des Durchführungsabkommens.

zu fördern, wirksamer werden zu lassen, die öffentlichen Fonds als Ausnahmeinstrumente allmählich in ihrer Bedeutung einzuschränken. Durch zusätzliche Sammelstellen können in der Regel kaum neue Mittel beschafft, sondern nur die vorhandenen anders verteilt werden. Allerdings mag ein Institut wie die Investitionsbank, das sich im Laufe der Jahre mehr und mehr Vertrauen erwerben wird, zögernde Kapitalgeber ermutigen, Sparbeträge leichter in internationale Transaktionen zu geben. Somit wird das Aufkommen an internationalen Mitteln erhöht. Die Investitionsbank besitzt im Aktiv- und Passivgeschäft, besonders durch Gewährung von Bürgschaften, die Fähigkeit, stimulierend auf den Verkehr langfristiger Mittel zwischen den Partnerstaaten zu wirken, durch Mobilisierung ihrer Schuldverhältnisse und deren Abtretung auf den Kapitalmärkten den indirekten öffentlichen Kreditausgleich zu direkten privaten Darlehensverhältnissen umzuformen. Die Grundsätze und Erfahrungen der Weltbank können für die Geschäftstätigkeit des europäischen Institutes maßgebend sein. Den Plänen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wäre es nicht zuwider gelaufen, hätte die Weltbank die Funktionen der Investitionsbank übernommen. Das neue Institut kann nur erfolgreich sein, wenn es eine Politik betreibt, die den Kapitalausgleich über den Rahmen der sechs beteiligten Länder hinaus verbessert. Nichts steht dem entgegen, daß neue Mitglieder sich am Kapital der Investitionsbank beteiligen und damit ihr Hoheitsgebiet für die Darlehen des Instituts öffnen (vgl. Art. 4/2 Satzung). Das ist für eine harmonische europäische Entwicklung erwünscht. Mit zunehmender Mitgliederzahl verliert die Bank ihren speziellen örtlichen Wirkungsbereich und nähert sich dem Tätigkeitsfeld des bereits bestehenden internationalen Instituts, der Weltbank. Durch einen Finanzausgleich in Form verlorener Zuschüsse, der den abhängigen außereuropäischen Gebieten zugute kommt, wird der Sondersituation dieser Regionen Rechnung getragen. Die Zeit wird zeigen, ob der Preis, den die Staaten ohne Ueberseegebiete für die Entwicklung dieser Länder und für diese für sie neu eröffneten Märkte zahlen, sich lohnt. Die Weltbank wird entlastet. Im Sinne weltweiter Kooperation und um neue Administrationen zu sparen, hätte sie aber die Aufgaben auch des Ueberseeinvestitionsfonds übernehmen können.

Wenn der Kapitalverkehr zwischen den Partnerstaaten allmählich von allen Beschränkungen und Diskriminationen befreit wird, müssen Transparenz und Realistik in der Zinsbildung dafür sorgen, daß der Ausgleich der Kreditströme im marktwirtschaftlich gesunden Sinn vor sich gehen kann. Transparenz bedeutet, daß die Marktpartner hinreichenden Ueberblick über die Effektivverzinsung der Investitionsmöglichkeiten im Integrationsraum besitzen. Die Zinsbildung ist realistisch, wenn Laufzeit und Ertrags- und Bonitätsanforderungen für im Integrationsgebiet gewährte investorische Mittel so mit der Zinshöhe verknüpft sind, daß Variationen in den Zinssätzen oder (und) in den übrigen Konditionen innerhalb der integrierenden Länder Bewegungen in Richtung und Intensität der Kapitalströme hervorrufen[3]. Im Verkehr langfristiger Mittel sind diese Transparenz und Wirklichkeitsnähe besonders schwierig zu erreichen, weil zu den räumlichen Risikounterschieden, marktinkonformen staatlichen Eingriffen und Unüberschaubarkeiten die Unsicherheiten langer Laufzeiten addiert werden müs-

[3]) Vgl. hierzu W. *Stützel*, „Volkswirtschaftliche Saldenmechanik". Tübingen 1958. Vor allem S. 146 ff.

sen. Hier bietet die Investitionsbank eine Chance zur positiven Einflußnahme, zur Förderung der Transparenz und Wirklichkeitsnähe der Kreditkonditionen mittels ihrer Zinspolitik im Aktiv- und Passivgeschäft. Ein übernationales Institut der langfristigen Finanzierung kann auf Grund seiner Unabhängigkeit und seines Ueberblicks die Zinshöhe seiner Anleihen so gestalten, daß sie zur langfristigen Orientierung und Kalkulationsgrundlage für die Investoren im Integrationsraum, zu dem, was auf nationaler Ebene dem landesüblichen Zins entspricht, wird. Vorsichtiges Ansetzen der Zinshöhe ist notwendig, um zu vermeiden, daß durch unrealistische Abweichungen vom bestehenden Niveau nach oben oder unten die Bank statt als stimulierendes und ausgleichendes Steuerungsmittel, sich als Quelle von Verzerrungen und als Spiegelung unrichtiger Ertragssituationen auswirkt. Wirklichkeitsnähe der Zinsbildung im Aktivgeschäft kann sich ergeben, weil die Sollkonditionen nicht unabhängig von den Habensätzen betrachtet werden dürfen. Anpassung an die Marktgegebenheiten, unabhängig selbst von günstigeren Bedingungen der Bank, ist notwendig. Ihre Vorzugsstellung gegenüber den übrigen Instituten, die ihr bessere Voraussetzungen im Markt bringt, soll sie nicht ausnützen. Möglichst niedrige Sätze für ihre Darlehen empfehlen sich nur dort (vor allem bei Grundinvestitionen), wo die Oeffentlichkeit an geringsten Kosten interessiert sein muß und wo zudem Rentabilitätsberechnungen einzelwirtschaftlicher Art nicht aufstellbar sind. Die Mittel der Investitionsbank sind zwar absolut gemessen unbedeutend im Verhältnis zum Gesamtbedarf Europas an langfristigem Kapital. Durch Marginalwirkung ihrer Kredite zum Abdecken von Finanzierungsspitzen ist ihr Einfluß auf die Zinsbildung jedoch nicht zu unterschätzen.

Die Investitionsbank hat statutarisch nicht die Möglichkeit, bestimmend auf die reale Verwendung der Kredite einzuwirken. Beschäftigungspolitisch könnte ein Einfluß vorteilhaft sein. Wenn beispielsweise der Nation A Kredit in der Währung des Landes B gegeben wird, dessen konjunkturelle Situation günstig ist, kann der Einkauf von Gütern in C empfohlen werden, falls dort depressive Tendenzen vorherrschen, vorausgesetzt, daß C preisgünstig genug zu liefern vermag. Auf diese Weise ließe sich das naturgemäß im Vordergrund stehende Entwicklungsmoment der Investitionsbank durch andere Aufgaben sinnvoll ergänzen. Neben den Entwicklungs- und Umstellungsfunktionen könnten zusätzlich konjunkturpolitische und kapitalmarktpolitische Aufgaben von der Europäischen Investitionsbank übernommen werden. Damit würde, was durchaus im Sinne des EWG-Vertrages liegt, jede punktuelle Beeinflussung einzelner wirtschaftlicher Faktoren zugunsten einer gesamtwirtschaftlichen Optik vermieden werden.

Die Bilanz des Montangerichtshofes

Von Franz Breitner

VORBEMERKUNG

Am 4. Dezember 1958 hätte der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der sogenannte Montangerichtshof (MGH), auf ein sechsjähriges Bestehen zurückblicken können[1]. Knapp zwei Monate zuvor, am 7. Oktober 1958, ist jedoch in Luxemburg, unter gleichzeitiger formeller Auflösung des MGH, der in einem Zusatzabkommen zu den römischen Verträgen über die Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft vorgesehene „gemeinsame" Gerichtshof (GH) gebildet worden[2]. Die Bedeutung dieses Wechsels liegt im wesentlichen in dem Zugewinn neuer Kompetenzen im Rahmen der Wirtschafts- und der Atomgemeinschaft. Für den Bereich der Montangerichtsbarkeit tritt dagegen, abgesehen von der insoweit außerplanmäßigen Umbesetzung dreier Richterstellen und einer geringfügigen Modifikation organisationsrechtlicher Bestimmungen zum Zwecke der Anpassung an die neue Situation, keine Änderung ein. Der gemeinsame Gerichtshof übt die Befugnisse des MGH in dem gleichen Umfange aus, wie sie sich seit der Gründung der EGKS ergeben haben. Gleichwohl bietet die Ablösung des MGH durch den gemeinsamen GH genügend Anlaß zu einem Rückblick auf die damit zu Ende gegangene erste Periode der überstaatlichen europäischen Rechtsfindung. Nicht nur das aktuelle Geschehen innerhalb der EGKS von heute, sondern auch die Frage nach dem Schicksal der neuen Gemeinschaften läßt es angezeigt erscheinen, sich zu vergegenwärtigen, welche praktischen Beiträge ein überstaatliches Gremium dieser Art für das Gelingen der großen europäischen Integrationsvorhaben zu leisten imstande ist.

WICHTIGE ERGEBNISSE DER MONTANGERICHTLICHEN RECHTSPRECHUNG

Während der Zeit seines Wirkens sind vor dem MGH 95 Klagen erhoben worden. Hiervon entfielen 10 auf die Mitgliedstaaten der EGKS, 76 auf die Montanunternehmen einschließlich der Montanunternehmensverbände und 9 auf überstaatliche Funktionäre. Sie betrafen die verschiedensten Probleme des Gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl sowie Fragen des Dienst- und Beamtenrechts. Eine Anzahl davon ist noch vor Beendigung des Verfahrens zurückgenommen worden. Von den übrigen, zum Teil miteinander verbundenen Klagen hat der MGH selbst noch 36 — in insgesamt 28 Urteilen — endgültig entschieden. Die Weiterbehandlung der restlichen Ersuchen erfolgt bereits vor dem gemeinsamen GH[3].

Hier soll versucht werden, einige der wichtigsten Ergebnisse der montangerichtlichen Rechtsprechung aufzuzeigen. Der zur Verfügung stehende Raum gestattet dabei weder eine lückenlose Aufzählung aller überhaupt verhandelten Streitpunkte noch eine eingehende Schilderung von Einzelfragen. Der Verfasser hofft jedoch, mit der von ihm nachstehend getroffenen Auswahl wenigstens einen ungefähren Ueberblick über die Vielzahl der Probleme vermitteln zu können, mit denen der MGH während der Zeit seines Bestehens konfrontiert worden ist.

Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Erkenntnisse

Die Ordnung des gemeinsamen Montanmarktes obliegt, von wenigen Ausnahmen abgesehen, der Hohen Behörde (HB). Da der Montanvertrag in seinen Artikeln 33 und 36[4] die gerichtliche Ueberprüfung der Tätigkeit dieses Exekutivorgans weitgehend von dem Vorhandensein rechtliche Verpflichtungen auferlegender Entscheidungen (oder Empfehlungen) abhängig macht, stellt sich vor der Erhebung fast jeder wirtschaftsverwaltungsgerichtlichen Klage zunächst die Frage, ob überhaupt ein rekursfähiges Verhalten vorliegt. Vielfach ist sie leicht zu beantworten. Aber es gab in der Praxis immer wieder Grenz- und Zweifelsfälle, so z. B., wenn einem Unternehmen durch ein äußerlich nicht als verpflichtender Akt gekennzeichnetes „Schreiben" oder vermittels einer nach Artikel 14/IV grundsätzlich unverbindlichen „Stellungnahme" angekündigt wurde, daß die HB bei Eintritt bestimmter Bedingungen eine bestimmte Haltung einnehmen werde. Der MGH hat auch für solche Meinungskundgebungen stets die Rekursfähigkeit bejaht, weil nach seiner Auffassung ihr Charakter sich nicht in ihrer äußeren Form, sondern allein durch ihren Inhalt manifestiert[5].

Für die Unternehmen stellt sich darüber hinaus auch die Frage nach dem *Anwendungsbereich* einer Entscheidung. Sie dürfen nämlich nach Artikel 33/II grundsätzlich nur die „sie individuell betreffenden" *Verwaltungsakte,* nicht aber auch die mit gesetzesähnlicher Wirkung „für und gegen alle"[6] ausgestatteten „allgemeinen" Entscheidungen gerichtlich anfechten. Auch bei Prüfung des Anwendungsbereiches hat der MGH stets objektive Maßstäbe angelegt und dementsprechend rein äußerliche Momente, wie sie sich aus dem begrenzten geographischen Wirkungskreis, einer starken tatbestandlichen Differenzierung oder gar aus Zufallserscheinungen, wie der Mitgliedschaft aller betroffenen Unternehmen in einem einzigen Verbande, ergeben können, als Kriterien der „Individualität" abgelehnt[7]. Im übrigen genügte ihm für das subjektive Rekursrecht, daß die Entscheidung individuell war und das klagende Unternehmen „betraf"; darüber hinaus hat er weder eine besondere Ausprägung der Individualität „dem Kläger gegenüber" noch einen rechtlichen Zusammenhang zwischen dem von diesem hergestellten und dem streitbefangenen Produkt gefordert[8].

Nun können die Unternehmen nach Artikel 33/II allerdings auch die allgemeinen Entscheidungen anfechten, wenn sie nach ihrer Auffassung einen *Ermessensmißbrauch* „ihnen gegenüber" darstellen. Das bedeutet zunächst, daß der Kläger die beanstandete Maßnahme dieser Fehlerhaftigkeit wegen zu rügen hat, wobei der MGH — zu Recht — immer davon ausgegangen ist, daß für die Zulässigkeit der Klage keine andere Voraussetzung gefordert werden könne als die der schlüssigen Darlegung des erhobenen Vorwurfs. Aber der MGH hat aus der Tatsache, daß die genannte Vorschrift lediglich einen der vier in Artikel 33/I statuierten Klaggründe erwähnt, gleichzeitig auch den Schluß gezogen, die Unternehmensklagen gegen allgemeine Entscheidungen könnten überhaupt nur auf den Vorwurf des Ermessensmißbrauchs gestützt werden[9]. Die subjektiv schädlichen Auswirkungen dieser — doppelten — Restriktion des Anfechtungsrechts wurden aber dadurch abzumildern versucht, daß allgemeine Entscheidungen im Verfahren wegen der aus ihnen resultierenden Verwaltungsakte für „incidenter" überprüfbar erklärt wurden, womit freilich nur eine Feststellung ihrer Fehlerhaftigkeit

und nicht ihre Eliminierung erreicht wird. Diese Möglichkeit ist im Montanvertrag positiv zwar nur für den Fall einer Klage nach Artikel 36 gegen finanzielle Sanktionen vorgesehen. Aber der MGH hat sie als auch für andere Fälle praktikabel angesehen, weil er der Auffassung war, daß rechtswidrige allgemeine Entscheidungen auf Unternehmen grundsätzlich nicht angewandt werden dürften[10].

Ein weiteres wichtiges Problem der Nichtigkeitsklage ergab sich aus Artikel 33/I/2. Danach ist der MGH an der Nachprüfung einer Würdigung der „sich aus den wirtschaftlichen Tatsachen oder Umständen ergebenden Gesamtlage", welche die HB vor Erlaß der angegriffenen Entscheidung vorgenommen hat, gehindert, es sei denn, daß sie dabei ihr Ermessen mißbraucht oder eine Vertrags- oder sonstige Rechtsnorm „offensichtlich" verkannt hat. Die Frage war nun, was ein Kläger tun mußte, um den MGH zur Nachprüfung einer solchen „Gesamtwürdigung" zu veranlassen. Die Lösung liegt auf der gleichen Linie, wie sie im Falle der Zulässigkeit von Unternehmensklagen gegen allgemeine Entscheidungen gefunden worden war: Nicht erst der Beweis, sondern bereits die schlüssige Darlegung eines der beiden Durchbrechungstatbestände („Ermessensmißbrauch" oder „offensichtliches Verkennen") ermöglicht die Ueberprüfung[11].

Was nun die Entscheidungen als solche angeht, so mußte sie der MGH in vielen Fällen unter zwei Aspekten untersuchen: War die HB zu ihrem Erlaß befugt, und, falls ja, hat sie diese Befugnis auch zur Erreichung derjenigen Ziele gebraucht, die der Montanvertrag im konkreten Falle selbst ins Auge faßt?

Hinsichtlich der ersteren Frage ist der MGH davon ausgegangen, daß sich der Umfang und das Ausmaß der dem Exekutivorgan verliehenen Befugnisse nicht allein aus den ausdrücklich im Vertrag erwähnten Rechten herleiten lassen. Die Vorschriften eines völkerrechtlichen Vertrages oder eines Gesetzes enthalten nach seiner Auffassung stillschweigend auch diejenigen Vorschriften, bei deren Fehlen die statuierten Rechte „sinnlos wären oder nicht in vernünftiger und zweckmäßiger Weise zur Anwendung gelangen könnten". Aus Artikel 8 hat er des weiteren gefolgert, daß die HB im Hinblick auf den Erlaß von Ausführungsmaßnahmen, die für die Erreichung der im Vertrag festgelegten Zwecke erforderlich sind, *eine gewisse Autonomie* genießt[12]. Die HB muß die ihr verliehenen Befugnisse aber grundsätzlich selbst ausüben. Zwar hat ihr der MGH nicht das Recht abgestritten, gewisse Aufgaben auf Unterorgane, wie z. B. die Brüsseler Schrottinstitutionen, zu delegieren, wofür es, weil die Uebertragung nicht vermutet werde, jeweils des Mediums einer Entscheidung bedürfe. Aber er sah in jeder Einräumung von Ermessensspielräumen an ein Unterorgan eine reale Gefahr für das den Montanvertrag beherrschende Prinzip der Rechtsstaatlichkeit[13].

Mangelnde Uebereinstimmung des von der HB mit einer Entscheidung verfolgten mit dem vom Vertrag in diesem konkreten Falle ins Auge gefaßten Zieles ergibt das, was Artikel 33 als „Ermessensmißbrauch" bezeichnet. Sein Nachweis führt zur Nichtigerklärung der angefochtenen Maßnahme. Er kann sich bereits aus der Begründung — nach Artikel 15/I ein wesentlicher Bestandteil jeder Entscheidung oder Empfehlung — oder aber aus dem Umstand ergeben, daß die getroffene Regelung mit den aus ihr selbst erkennbaren oder aus der Begründung ersichtlichen Zielen nicht übereinstimmt[14]. Keinen Beweis für einen Ermessensmißbrauch sah der MGH dagegen in dem Umstand, daß es die HB bei der Begründung ihrer Entscheidung unterlassen hatte, abweichende Meinungen von oder in beratenden Gremien (Rat oder Beratender Ausschuß) zu erwähnen oder zu widerlegen[15]. Das gleiche gilt für einen nicht grob fahrlässigen Irrtum des Exekutivorgans bei der Auswahl seiner Unterlagen[16]. Im übrigen führt die Existenz eines unzulässigen Zieles neben einem oder mehreren zulässigen Zielen ebenfalls dann nicht zur Nichtigerklärung der angefochtenen

Entscheidung, wenn die zulässigen Ziele überwiegen und ihre Erreichung durch das unzulässige Ziel nicht in Frage gestellt wird[17].

Von besonderer Bedeutung sind naturgemäß die Stellungnahmen des MGH zu den allgemeinen Zielen des EGKS-Vertrages, wie sie insbesondere in dessen Artikeln 2—5 niedergelegt sind. Danach kommt diesen Zielen der Charakter unmittelbar anwendbaren und auch bei der Praktizierung spezieller Vertragsnormen weitgehend zu berücksichtigenden Rechts zu. Was insbesondere Artikel 3 angeht, so ist die Ablehnung einer Gleichsetzung des Begriffes „im gemeinsamen Interesse“ mit der Summe der Interessen der zur EGKS gehörenden Montanunternehmen bemerkenswert[18] und ferner die Feststellung, daß es zuzeiten unmöglich sein könne, sämtliche der in Artikel 3 proklamierten Ziele „gleichzeitig und jedes einzelne bis zur äußersten Konsequenz“ zu verwirklichen und daß darum die HB bisweilen dem einen oder anderen Ziele den Vorrang einräumen müsse[19]. Zu Artikel 4 hat insbesondere das in seinem Absatz b) statuierte Diskriminierungsverbot des öfteren im Kreuzfeuer widerstreitender Interessen gestanden. Es wird nach Auffassung des MGH nicht berührt durch die Einführung eines einheitlichen Abgabesatzes für Einfuhrschrott ohne Rücksicht auf Art und Qualität[20] und ferner nicht durch das — als unvermeidbare Folge der Teilintegration aufzufassende — Fortbestehen gewisser Ungleichheiten in den Wettbewerbsbedingungen[21]. Dagegen wurde die diskriminierende Wirkung einer unter deutschen Kohleerzeugern getroffenen Handelsregelung bejaht, nach welcher Großhändler indirekt veranlaßt werden könnten, sich vorzugsweise bei bestimmten Produzenten einzudecken[22].

Die vorstehend erwähnte Handelsregelung warf des weiteren wichtige Fragen des Kartellrechts (Artikel 65) auf. Nicht nur Absprachen dieser Art als solche, sondern auch die Art und Weise der mit ihnen getroffenen Regelungen bedürfen nach Ansicht des MGH einer Genehmigung nach Artikel 65/II. Andererseits ist die HB aber keineswegs verpflichtet, nicht genehmigungsfähige Teile einer zur Genehmigung vorgelegten Vereinbarung inhaltlich so abzuändern, daß sie genehmigungsfähig werden[23]. Höchstpreise für Montanerzeugnisse können auch für Teile des Gemeinsamen Marktes festgesetzt werden; eine Fixierung solcher Preise wurde vom MGH im übrigen auch dann für nicht schlechthin unzulässig angesehen, wenn die HB gleichzeitig die in Artikel 66 § 7 vorgesehenen Maßnahmen zur Bekämpfung marktbeherrschender Tendenzen (Sanktionen, Festsetzung von Preisen und Verkaufsbedingungen sowie von Fabrikations- und Lieferprogrammen) hätte ergreifen können[24]. Schließlich sei noch erwähnt, daß der MGH der HB nicht gestattet hat, irgendwelche Abweichungen der Unternehmen von den veröffentlichten Preisen zuzulassen, weil der Vertrag, nach seiner Auffassung, die Veröffentlichung der genauen Preise fordere und demnach jedes Abgehen davon nur nach vorheriger Veröffentlichung einer neuen Preisliste erfolgen dürfe[25].

Nicht unerwähnt darf die deutliche Tendenz des MGH zur Straffung des Klagverfahrens bleiben. Danach ist es unzulässig, in der Klagschrift noch nicht gerügte Fehler einer Entscheidung später noch zum Gegenstand des Verfahrens zu erheben; andererseits können aber die einmal angeführten Nichtigkeitsgründe in jeder Lage des Verfahrens noch durch neue Argumente ergänzt werden. Für finanziell schwache Parteien war oft die Neigung des MGH von Vorteil, die Kostenlast — entsprechend Artikel 60/II seiner Verfahrensordnung — nicht nach dem Gesamterfolg der Klage, sondern nach dem Ergebnis der einzelnen Streitpunkte, auch wo dieses für das Gesamtergebnis ohne Bedeutung war, zu verteilen.

Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß auch die — bisher allerdings noch wenig genützte — Untätigkeitsklage (Artikel 35/III) als Nichtigkeitsklage (gegen die in dem Schweigen der HB auf einen von dem Kläger gestellten Antrag, eine Maßnahme zu ergreifen, „zu erblickende Entscheidung“) aufgefaßt worden ist.

Erkenntnisse auf dem Gebiet des Dienst- und Beamtenrechts

Im Vergleich zu seinen wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Erkenntnissen betrifft die dienst- und beamtenrechtliche Judikatur des MGH im Grunde nur ein — wenn auch keineswegs unwichtiges — Randproblem der EGKS. Das ergibt sich im übrigen auch aus einer zahlenmäßigen Gegenüberstellung beider Materien: nur neun von insgesamt 95 Klagen und nur vier von insgesamt 28 Urteilsentscheidungen beziehen sich auf den letztgenannten Gegenstand[26]. Gleichwohl darf hieraus nicht der Schluß gezogen werden, daß die auf diesem Gebiet gewonnenen Erkenntnisse sowohl für den Gesamtkomplex des EGKS-Rechts als auch für die künftige Rechtsprechung des gemeinsamen GH ohne Bedeutung seien.

Diese Annahme wäre schon deshalb falsch, weil gerade manche im Zusammenhang mit einem dienst- und beamtenrechtlichen Rechtsstreit aufgeworfenen Fragen bereits aus sich selbst heraus von allgemeiner, über das mit ihnen angesprochene Spezialgebiet hinausreichender Natur waren. Das gilt insbesondere für die Frage nach den Auswirkungen innerdienstlicher Verwaltungsakte. In diesem Sinne muß z. B. die Feststellung des MGH gewertet werden, daß der Erlaß eines solchen Aktes die Vermutung seiner Rechtmäßigkeit impliziere und ferner, daß eine fehlerhafte Maßnahme dieser Art nur in außergewöhnlichen Fällen als *absolut nichtig* angesprochen werden und ihre Beseitigung daher regelmäßig nur im Wege einer — richterlichen — Nichtigerklärung oder — soweit zulässig — durch Widerruf von seiten des erlassenen Organs erfolgen könne[27].

Das gilt des weiteren für die Feststellung, daß ein rechtmäßig begünstigender Verwaltungsakt überhaupt nicht, und ein rechtswidrig begünstigender Verwaltungsakt nur innerhalb angemessener Frist einseitig widerrufen werden könne[28]. Und schließlich darf daran erinnert werden, daß die dienst- und beamtenrechtlichen Entscheidungen des MGH die ersten — und bisher einzigen — Ansätze zur Entwicklung einer haftungsrechtlichen Kasuistik enthalten[29].

Hiervon abgesehen, wird eine eingehende Beschäftigung mit der dienst- und beamtenrechtlichen Judikatur des MGH den Bediensteten der neuen Gemeinschaften dazu verhelfen, sowohl die Chancen als auch die Risiken ihrer zukünftigen Laufbahn richtiger einzuschätzen. Sie wird es namentlich interessieren, daß der MGH mehrfach die Frage bejaht hat, ob einem zunächst nur auf Zeit vertraglich angestellten Funktionär eine Anwartschaft auf Uebernahme in das Beamtenverhältnis auf Dauer erwachsen konnte[30]. Des weiteren ist für sie von Bedeutung, daß Bediensteten der EGKS hin und wieder Schadensersatzansprüche wegen rechtswidriger Nichtverlängerung ihrer Anstellungsverträge oder entsprechendem Widerruf bereits rechtmäßig ausgesprochener Ernennungen zu Beamten gewährt worden sind[31]. Sie können sich des weiteren über das Problem der Beurteilung ihrer beruflichen Befähigung, über die Frage der Bedeutung einer Probezeit oder — um nur noch dieses zu erwähnen — über das Problem der richterlichen Nachprüfbarkeit von innerdienstlichen Verwaltungsakten unterrichten[32].

Was im übrigen die Form solcher Personalersuchen anbetrifft, so hat sie der MGH sowohl als Leistungsklagen zur Realisierung geldlicher Ansprüche als auch, zum Zwecke der Beseitigung fehlerhafter Verwaltungsakte, als Nichtigkeitsklagen zugelassen. Klagen beider Verfahrensarten können, wenn sie auf ein und denselben Rechtsgrund zurückgehen, miteinander verbunden und gemeinsam entschieden werden. Aber es wurde auch als zulässig angesehen, in einem einzigen Verfahren Anträge auf Nichtigerklärung neben solche auf geldliche Leistungen zu stellen. Für die personalrechtlichen Nichtigkeitsklagen hat der MGH „mutatis mutandis“ die Vorschriften des Artikels 33 über die Anfechtung von Wirtschaftsverwaltungsakten angewandt und im übrigen, wie nicht anders zu erwarten, die Klaggründe der Rechtsverletzung und des Ermessensmißbrauchs auch gegenüber jenen Organen zugelassen, deren Beschlüsse zufolge Artikel 38 sonst nur wegen formeller Fehler rekursfähig sind[33].

AUSBLICK

Die voraufgegangenen Ausführungen mögen gezeigt haben, daß der MGH während seiner fast sechsjährigen Tätigkeit manchen Beitrag zur Klärung strittiger Rechtsprobleme im Rahmen der durch den Montanvertrag begründeten Ordnung geleistet hat. Die große Zahl der an ihn herangetragenen Klagen mag durchaus als ein Beweis des Vertrauens gewertet werden. Andererseits soll hier auch keineswegs verschwiegen werden, daß sowohl an seinen Entscheidungen — was naturgemäß nicht verwundern darf — als auch an seiner Verfahrensweise manche Kritik geübt worden ist. Mit Recht darf die lange Dauer der Behandlung mancher Klagen als äußerst problematisch bezeichnet werden. Darüber hinaus mag man auch nicht nur die Urteilsform, sondern auch den Urteilsstil für verbesserungsfähig halten. Ueber aller Kritik gilt es aber, nicht zu vergessen, welchen ungeheuren Schwierigkeiten sich ein Organ dieser Art, das sich aus Mitgliedern verschiedenster Nationen mit oft recht unterschiedlichen Rechtsauffassungen und -traditionen zusammensetzt, namentlich am Beginn seiner Arbeit gegenübersieht. So gesehen, werden der MGH und seine Generalanwaltschaft — eine Institution, welche die Autoren der römischen Verträge dankenswerterweise auch in das Rechtsschutzsystem der neuen Gemeinschaften wieder eingebaut haben[34] — eine positive Gesamtbeurteilung erfahren dürfen.

ANMERKUNGEN

[1]) Ueber die Tätigkeit des MGH vgl. die Aufsätze des Verfassers „Zwei Jahre Montangerichtsbarkeit" in Europa-Archiv 2/1955, S. 7243—7250; „Die Chronik des MGH 1953—1956" in Europa-Archiv 5/1957, S. 9639—9646.

[2]) Hinsichtlich der Aufgaben dieses GH vgl. *Breitner*, „Einige Aspekte der überstaatlichen europäischen Gerichtsbarkeit" in *Monatsschrift für Deutsches Recht*, 1958, S. 472.

[3]) Die genaue Zahl der überhängenden Sachen ließ sich nicht ermitteln.

[4]) Sämtliche Zitierungen ohne Gesetzesangabe beziehen sich auf den Montanvertrag.

[5]) Vgl. (Zwischen-) Urteil zur Sache 8/55, abgedruckt in der Rechtsprechungssammlung (RS) des MGH, Bd. II, S. 222—230.

[6]) Ebenda, S. 227.

[7]) Ebenda, S. 222—225.

[8]) Vgl. Urteil zu den (verbundenen) Sachen 7 und 9/54, RS II S. 87.

[9]) Vgl. (Zwischen-) Urteil 8/55, RS II, S. 225—227.

[10]) Vgl. Urteil 9/56, RS IV, S. 26—28.

[11]) Vgl. Urteil 6/54, RS I, S. 237.

[12]) Vgl. (End-) Urteil 8/55, RS II, S. 312.

[13]) Vgl. Urteile 9/56 und 10/56, RS IV, S. 36—47, 75—85.

[14]) Vgl. Urteil 6/54, RS I, S. 239.

[15]) Vgl. Urteil 4/54, RS I, S. 208.

[16]) Vgl. Urteil 8/55, RS II, S. 317—318.

[17]) Vgl. (unter anderen) Urteile 1/54 und 2/54, RS I, S. 34 resp. 111.

[18]) Vgl. Urteil 15/57, RS IV, S. 196—197.

[19]) Vgl. Urteil 9/56, RS IV, S. 43.

[20]) Vgl. Urteil 2/57, RS IV, S. 154—155.

[21]) Vgl. Urteil 7 und 9/54 (verbunden), RS II, S. 96.

[22]) Vgl. Urteil 2/56, RS III, S. 45—46.

[23]) Ebenda, S. 44.

[24]) Vgl. Urteil 6/54, RS I, S. 234—235.

[25]) Vgl. Urteile 1/54 und 2/54, RS I, S. 25—33 resp. 99—106.

[26]) die, da sechs von ihnen gemeinsam behandelt worden sind, sämtlich entschieden wurden.

[27]) Vgl. Urteil 7/56 und 3—7/57 (verbunden) RS III, S. 126.

[28]) Ebenda, S. 117—119.

[29]) Vgl. Urteile 1/55, RS II, S. 21 und 26; 10/55, RS II, S. 405—406; 7/56 und 3—7/57 (verbunden), RS III, S. 131—135.

[30]) Vgl. Urteile 1/55, RS II, S. 22—26; 1/56, RS II, S. 459—463; 7/56 und 3—7/57, RS III, S. 117—131.

[31]) Vgl. Anmerkung 29.

[32]) Vgl. Urteile 1/55, RS II, S. 24; 10/56, RS II, S. 400—405; 1/56, RS II, S. 460—463.

[33]) Vgl. Urteil 1/56, RS II, S. 458.

[34]) Die nach der Satzung des MGH vorgesehenen Schlußanträge des am Verfahren beteiligten Generalanwalts basieren auf eingehenden rechtlichen, insbesondere auch rechtsvergleichenden Ueberlegungen zu dem konkreten Streitstoff; sie stellen eine Art Rechtsgutachten dar und behandeln das zu entscheidende Problem regelmäßig ausführlicher als das Urteil selbst, so daß ihre Aufnahme in die Rechtsprechungssammlung zu begrüßen ist.

Der Verlauf der Genfer Außenministerkonferenz

Teil III: 13. Juli — 5. August 1959

13. Juli

Die Genfer Außenministerkonferenz, die am 20. Juni unterbrochen wurde[1], nimmt ihre Arbeit wieder auf.

Außenminister *Herter* gibt einen Ueberblick über den Verlauf der ersten Phase der Genfer Außenministerkonferenz und bezeichnet als Ziel der kommenden Verhandlungen, zu schriftlich fixierbaren Vereinbarungen zu gelangen. Er spricht die Ueberzeugung aus, daß eine befriedigende Lösung der deutschen Frage und des Berlin-Problems auf lange Sicht gefunden werden könne, wenn man sich mit den durch die Spaltung Deutschlands heraufbeschworenen Gefahren realistisch auseinandersetze. Diese Gefahren könnten nur durch eine Wiedervereinigung im Rahmen eines allgemeinen Sicherheitsabkommens beseitigt werden. Ferner spricht Herter die Hoffnung für genügende Fortschritte in den Verhandlungen aus, um ein späteres Treffen der Regierungschefs zu rechtfertigen.

Außenminister *Couve de Murville* erklärt, es gäbe zwei Wege zur Lösung der gegenwärtigen Schwierigkeiten. Der erste und beste sei eine Lösung der Deutschland-Frage als Ganzes. Diese schließe eine Regelung des Berlin-Problems ein. Die zweite Möglichkeit sei eine begrenzte Lösung für Berlin, bei der die westlichen Rechte in Berlin und die Rechte der West-Berliner Bevölkerung respektiert und zugleich die sowjetischen Befürchtungen zerstreut würden.

Außenminister *Lloyd* bezeichnet die westlichen Berlin-Vorschläge vom 16. Juni und die sowjetischen Vorschläge zur Berlin-Frage vom 19. Juni sowie die Erklärung der Westmächte vom 19. Juni zu den sowjetischen Vorschlägen (vgl. die entspr. Wortlaute in EA 13/1959, S. 445—446), die Rede des sowjetischen Ministerpräsidenten, Nikita S. *Chruschtschow,* vom 19. Juni (vgl. Zeittafel in EA 14/1959, Sowjetunion) und die Ausführungen *Gromykos* in der *Prawda* vom 29. Juni (vgl. Zeittafel in EA 14/1959, Sowjetunion) als diejenigen Schriftstücke und Erklärungen, mit denen sich die Konferenz in erster Linie befassen sollte. Die Verhandlungspartner müßten sich um eine Ausschaltung der sich aus diesen Dokumenten ergebenden Punkte der Unsicherheit und um eine Annäherung der Standpunkte bemühen. Ueber die Berlin-Frage hinaus seien die Westmächte an den umfassenderen Fragen interessiert. Ziel der Konferenz bleibe, gewisse Fortschritte in der Wiedervereinigung Deutschlands zu erzielen und das Recht der West-Berliner Bevölkerung zu bestätigen, sich ihre Gesellschaftsform selbst zu wählen, sowie eine zufriedenstellende Regelung über den freien Zugang nach West-Berlin, ferner eine Verminderung der Spannung in Europa zu erreichen.

Außenminister *Gromyko* wiederholt die sowjetischen Berlin-Vorschläge vom 19. Juni und erklärt, wenn die Westmächte tatsächlich eine Einigung wollten, so sei eine Grundlage dafür in den sowjetischen Vorschlägen gegeben. Er beschuldigt die Bundesrepublik Deutschland der Verschärfung der internationalen Lage und führt als Beispiel die Wahl des Bundespräsidenten in Berlin an. Gromyko erläutert den Charakter der Frist von achtzehn Monaten für die Geltungsdauer eines zeitweiligen Abkommens für Berlin und erklärt, falls der von der Sowjetunion am 10. Juni vorgeschlagene gesamtdeutsche Aus-

---

[1] Vgl. die Berichte über den Verlauf der ersten Phase der Konferenz in EA 12/1959, S. 395 bis 404, und in EA 13/1959, S. 437—444.

schuß während dieser Frist keine positiven Resultate erziele, werde die Sowjetunion nicht einseitig vorgehen, sondern schlage für diesen Fall neue Verhandlungen vor. Die Außerachtlassung von Fristen, wie es die Westmächte forderten, sei gleichbedeutend mit einer sowjetischen Zustimmung zur Verewigung des Besatzungsregimes in West-Berlin, worauf die Sowjetunion nicht eingehen könne. Gromyko weist auf das von der Sowjetunion geforderte Junktim der Schaffung eines gesamtdeutschen Ausschusses mit der Vorbereitung eines Friedensvertrages hin und bezeichnet erneut den Abschluß eines Friedensvertrages als vordringlich. Dieser werde auch eine endgültige Lösung der Berlin-Frage erleichtern.

Außenminister *Bolz* erklärt, die DDR vertrete nach wie vor die Auffassung, daß die West-Berlin-Frage am besten und reibungslosesten unter Berücksichtigung der berechtigten Interessen aller Beteiligten im Rahmen eines Friedensvertrages geregelt werden könne. Die Wahl des Bundespräsidenten in Berlin bezeichnet Bolz als eine Herausforderung besonderer Art.

Botschafter *Grewe* weist die in den Ausführungen *Gromykos* enthaltenen Beschuldigungen gegen die Bundesrepublik zurück. *Grewe* erklärt ferner, er habe mit Befriedigung davon Kenntnis genommen, daß die Sowjetunion weder jetzt noch in Zukunft einseitige Maßnahmen in bezug auf Berlin zu treffen beabsichtige. Zu den Ausführungen von *Bolz* erklärt *Grewe*, die DDR habe keine Berechtigung, die Frage der Bundesversammlung in Berlin aufzuwerfen, nachdem 1949, 1953 und 1957 die Wahl des Präsidenten der DDR in Ost-Berlin stattgefunden habe. Es gebe keinerlei rechtliche oder vertragliche Vorschriften, welche die Bundesregierung und das deutsche Volk daran hinderten, den Bundespräsidenten in der Hauptstadt Deutschlands zu wählen.

In einer Diskussion über die Art und Weise der Fortführung der Konferenz lehnt *Gromyko* die Abhaltung von Geheimsitzungen ohne Einbeziehung der deutschen Beraterdelegationen ab. *Herter* weist demgegenüber auf die Beraterfunktion der deutschen Delegationen hin und hebt die Verantwortung der Vier Mächte für die behandelten Probleme hervor.

15. Juli

Außenminister *Couve de Murville* erörtert die sowjetischen Berlin-Vorschläge vom 19. Juni und richtet an *Gromyko* die Frage, welche Gründe ihn zu einer Verbindung der Berlin-Frage mit der Bildung eines gesamtdeutschen Ausschusses bewogen hätten. Mit einem solchen Junktim erschwere er eine Einigung. Durch die Verknüpfung nicht zusammengehörender Fragenkomplexe stelle er den gesamten Verlauf der Verhandlungen in Frage. Auf diese Weise eröffne er erneut die Diskussion über das gesamte Deutschland-Problem und bringe so die Konferenz wieder an ihren Ausgangspunkt zurück. Außenminister *Herter* befürwortet in der anschließenden Diskussion eine Erörterung derjenigen Punkte, die sowohl in den sowjetischen wie in den westlichen Berlin-Vorschlägen enthalten seien. Außenminister *Lloyd* erklärt, es bestehe zwar eine Verbindung zwischen dem Problem der deutschen Wiedervereinigung und einem gesamtdeutschen Ausschuß, aber nicht zwischen einer Vereinbarung in der Berlin-Frage und dem von *Gromyko* vorgeschlagenen Ausschuß. *Gromyko* erklärt dagegen, eine erfolgreiche Tätigkeit des gesamtdeutschen Ausschusses, zu der auch eine Einigung über einen Friedensvertrag gehören könne, würde automatisch die Berlin-Frage lösen. Alle mit der deutschen Wiedervereinigung verknüpften Fragen seien eine Angelegenheit der Deutschen selbst.

16. Juli

Außenminister *Herter* erklärt, es gehe darum, eine Vereinbarung für Berlin zu erarbeiten, die die Freiheit der Stadt erhalte und sie bis zur Wiedervereinigung Deutschlands vor neuen Krisen schütze. Unter Bezug auf die westlichen Berlin-Vorschläge vom 16. Juni

fordert Herter die Sowjetunion auf, über ein Abkommen in der Berlin-Frage auf der Grundlage folgender Punkte zu verhandeln:

1. keine Erhöhung der Streitkräfte in Berlin,
2. garantierter freier Zugang nach Berlin,
3. Maßnahmen zur Vermeidung von störenden Tätigkeiten in beiden Teilen Berlins,
4. ein Uebereinkommen, daß diese Vereinbarungen bis zu einer Wiedervereinigung Deutschlands in Kraft bleiben sollen.

Herter erklärt, eine Begrenzung der Streitkräfte auf dem gegenwärtigen Stand sowie die Beschränkung ihrer Ausrüstung auf konventionelle Waffen verleihe diesen angesichts der dreißig- bis vierzigmal stärkeren in der DDR stationierten Streitkräfte nur einen symbolischen Wert. Darüber hinaus erklärten sich die Westmächte bereit, eine mögliche Reduzierung zu erwägen. Herter erinnert daran, daß sowohl die westlichen wie die sowjetischen Vorschläge eine Vier-Mächte-Kommission zur Ueberwachung des freien Zugangs nach Berlin vorsähen. Um eine Garantie für die Ausschaltung von störenden Tätigkeiten in beiden Teilen Berlins zu ermöglichen, regt Herter an, den Generalsekretär der Vereinten Nationen zu ersuchen, in Berlin einen angemessenen Stab zu schaffen, der freien Zugang zu allen Teilen der Stadt habe und der über Propagandatätigkeiten berichten solle, die die öffentliche Ordnung stören oder die Rechte von Ost und West ernsthaft beeinträchtigen könnten. Herter erklärt, in den früheren Geheimberatungen habe sich Außenminister *Gromyko* wiederholt mit dem Inkraftbleiben eines etwaigen Abkommens über Berlin bis zu einer Wiedervereinigung Deutschlands einverstanden erklärt. Im Interesse des Friedens könne niemandem mit einem Abkommen gedient sein, das die Berlin-Krise nach einer kurzen Zeit wieder aufleben lasse. *Herter* bezeichnet die von ihm genannten vier Punkte als die Säulen, auf denen jedes annehmbare Abkommen über Berlin ruhen müsse. Daneben könnten auf dieser Konferenz andere Fragen, wie z. B. die Wiedervereinigung Deutschlands, erörtert werden.

Außenminister *Lloyd* schließt sich den Ausführungen Herters an und versucht, die unterschiedlichen Standpunkte der Westmächte und der Sowjetunion sowohl in der Berlin-Frage als auch hinsichtlich des Deutschland-Problems einzugrenzen.

Außenminister *Gromyko* unterstreicht erneut die Verknüpfung einer Uebergangslösung für Berlin mit der Schaffung eines gesamtdeutschen Ausschusses. Es komme nicht so sehr auf die Form einer solchen Kommission an, wichtig sei vielmehr, Verhandlungen zwischen den beiden deutschen Staaten in einer Weise einzuleiten, die beiden Teilen annehmbar erscheine. Zu der Anregung *Herters,* die Vereinten Nationen in eine Lösung der Berlin-Frage miteinzubeziehen, erklärt Gromyko, die Sowjetunion habe seit langem eine Hinzuziehung der Vereinten Nationen für eine Garantie des Status einer „Freien Stadt West-Berlin“ vorgeschlagen. Die Behauptung *Herters,* er habe sich damit einverstanden erklärt, daß ein Abkommen über Berlin bis zu einer Wiedervereinigung in Kraft bleiben solle, sei eine unrichtige Wiedergabe seiner Aeußerungen. Die Sowjetunion werde niemals einer Verewigung des Besatzungsregimes zustimmen.

Außenminister *Couve de Murville* kritisiert *Gromykos* Festhalten an dem Plan eines gesamtdeutschen Ausschusses und erklärt, damit gefährde er das Zustandekommen jeglicher Interimslösung für Berlin.

Botschafter *Grewe* erörtert den sowjetischen Vorschlag eines gesamtdeutschen Ausschusses und bezeichnet diesen als ein Instrument zur Aufrechterhaltung der Spaltung Deutschlands. Ein paritätisch zusammengesetzter Ausschuß, der nicht die Gewähr dafür biete, daß es innerhalb einer kurzen Uebergangsfrist zu einer Wiedervereinigung Deutschlands komme, komme einer Anerkennung der DDR gleich und bezwecke eine Teilung Deutschlands in zwei selbständige Staaten. Ein Ausschuß, der lediglich die

Kontakte zwischen beiden Teilen Deutschlands verbreitern oder einen konföderationsähnlichen Zustand einleiten sollte, sei sinnlos, da man nicht ein System der Freiheit mit einem System der Unfreiheit konföderieren könne. In der von der sowjetischen Delegation vorgeschlagenen Form könne ein gesamtdeutscher Ausschuß viel Schaden anrichten. Er erzeuge in der Weltöffenlichkeit die falsche Vorstellung, es liege an der Uneinigkeit des deutschen Volkes, wenn die Einheit Deutschlands nicht wiederhergestellt werde, während der wahre Grund darin liege, daß die sowjetische Regierung und ihr kommunistisches Satelliten-Regime das deutsche Volk gewaltsam daran hinderten, seine Einigket zu bekunden. Grewe richtet an *Gromyko* die Frage, ob der Bericht des früheren Gouverneurs von New York, Averell *Harriman*, zutreffend sei, nach dem der sowjetische Ministerpräsident, Nikita S. *Chruschtschow*, erklärt habe, der Westen könne sich darauf verlassen, daß er keiner Wiedervereinigung zustimmen werde, die nicht in ganz Deutschland ein „sozialistisches System" sicherstelle, und ob es dann die Aufgabe des gesamtdeutschen Ausschusses sein solle, über die Einführung des kommunistischen Systems in ganz Deutschland zu diskutieren. Er stellt die Frage, ob *Gromyko* wirklich glaube, daß sich die Vertreter der Bundesrepublik auf derartige Diskussionen einlassen würden.

Außenminister *Bolz* nimmt zu den Ausführungen *Grewes* Stellung und betont die Notwendigkeit einer paritätischen Zusammensetzung des gesamtdeutschen Ausschusses, um zu verhindern, daß ein Teil Deutschlands dem anderen seine Gesellschaftsordnung aufzwinge. Zu der Frage der Anerkennung der DDR erklärt Bolz, die Existenz der DDR sei ebenso unbestreitbar wie ihr wachsendes internationales Gewicht. Sie benötige daher keine besondere Anerkennung durch die Bundesregierung.

17. Juli

Die Außenminister der Vier Mächte führen vertrauliche Besprechungen bei einem Essen im Hause von Außenminister *Couve de Murville.*

20. Juli

Außenminister *Herter* unterbreitet der Konferenz unter Bezugnahme auf die sowjetischen Vorschläge zur Schaffung eines gesamtdeutschen Ausschusses, die er als nicht annehmbar bezeichnet, einen neuen Vorschlag der Westmächte über die Verfahren zur Herbeiführung der deutschen Einheit:

„Die Genfer Konferenz der Außenminister, so wie sie zur Zeit konstituiert ist, soll weiterhin bestehen, um das deutsche Problem als Ganzes zu erwägen. Sie soll außerdem Fragen erörtern, die mit der Erweiterung und Entwicklung von Kontakten zwischen den beiden Teilen Deutschlands in Beziehung stehen. Zu diesem Zweck soll die Konferenz von Zeit zu Zeit auf einer vereinbarten Ebene und an einem vereinbarten Orte zusammentreten. Die Konferenz kann ferner besondere Abmachungen für die Erörterung spezieller Fragen treffen, die sich aus ihren oben bezeichneten Aufgaben ergeben."

Herter erklärt, dieser Vorschlag würde den Vertretern der Vier Regierungen die Möglichkeit geben, ein Problem ständig zu erörtern, das für das deutsche Volk und die Völker in der ganzen Welt von größter Bedeutung sei. Zudem wäre eine gründliche Behandlung des westlichen Friedensplanes möglich, den Herter als den umfassendsten Plan bezeichnet, der bisher für die Lösung des Deutschland-Problems entwickelt worden sei. Der Vorschlag der Westmächte würde die Vier Mächte ferner in die Lage versetzen, entsprechend der bei der gegenwärtigen Konferenz angewendeten Praxis deutsche Berater hinzuzuziehen. Ferner würde der Vorschlag die Möglichkeit einer gründlichen Erörterung der in den sowjetischen Vorschlägen vom 19. Juni enthaltenen Themen — eine Erweiterung der Kontakte zwischen der Bundesrepublik und der DDR, Maßnahmen für eine Wiedervereinigung Deutschlands und die Vorbereitung eines Friedensvertrags mit Deutschland — ermöglichen. Herter erinnert an die Erklärung

Gromykos, die Sowjetunion werde jedes Verfahren zur Erörterung des Deutschland-Problems akzeptieren, das für die Deutschen selbst annehmbar sei. Herter erklärt, er sei unterrichtet, das hier vorgeschlagene Verfahren sei für die Bundesrepublik Deutschland, die die legitime Autorität besitze und 51 Millionen Deutsche vertrete, annehmbar.

Couve de Murville und *Lloyd* unterstützen die von *Herter* vorgetragenen Vorschläge des Westens. *Lloyd* bezeichnet als ihre besonderen Vorzüge, daß sie flexibel seien und keine engen Grenzen in Hinsicht auf die Dauer, den Ort oder die Beratungsebene steckten. Ihre Flexibilität dürfe jedoch nicht mit Unbestimmtheit verwechselt werden. Die Vorschläge seien Ausdruck der Bereitschaft der Westmächte zu weiteren Verhandlungen. Ferner sorgten die Vorschläge dafür, daß die deutsche Ferage nicht auf Eis gelegt werde.

Außenminister *Bolz* betont in seiner Stellungnahme, daß es sich bei dem Deutschland-Problem in erster Linie um eine Sache der Deutschen handele, in der keine Entscheidung ohne ein Uebereinkommen der beiden deutschen Staaten möglich sei. Er bedauert, daß die Westmächte die Konferenz zu verewigen wünschten. Die vordringlichste Aufgabe der Konferenz sei der Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland. Die Wiedervereinigung Deutschlands könne jedoch nicht von außen kommen.

Botschafter *Grewe* erklärt, der von *Herter* unterbreitete Vorschlag entspreche den Wünschen der Bundesregierung.

Außenminister *Gromyko* nimmt zu den Vorschlägen *Herters* Stellung und erklärt, während der Vorschlag der Sowjetunion vorsehe, daß die Vier Mächte der DDR und der Bundesrepublik behilflich sind, in entsprechende Verhandlungen über Fragen des Friedensvertrages, über die deutsche Einheit und gesamtdeutsche Kontakte einzutreten, sehe der Vorschlag der Westmächte vor, daß die Großmächte alle diese Fragen — sowohl des Friedensvertrages als auch der deutschen Einheit — in ihre Hand nehmen. Damit werde den beiden deutschen Staaten die Möglichkeit genommen, diese Fragen durch Verhandlungen zu prüfen. Die Frage eines gesamtdeutschen Ausschusses oder einer anderen annehmbaren Form für Verhandlungen zwischen der DDR und der Bundesrepublik sei vordringlich zu erörtern, weil zwei deutsche Staaten beständen und weil sich die Verhältnisse und die Gesellschaftsordnung in beiden Staaten unterschieden.

21. Juli

Die Außenminister der Vier Mächte führen vertrauliche Besprechungen bei einem Essen im Hause von Außenminister *Gromyko*.

22. Juli

Außenminister *Gromyko* befaßt sich erneut mit den Vorschlägen des Westens vom 20. Juli und kritisiert den Plan, die Genfer Außenministerkonferenz zu einer ständigen Institution zu machen. Gromyko bezeichnet diesen Vorschlag als markanten Ausdruck des Standpunktes der Westmächte in der deutschen Frage. Sie möchten, daß die Vier Mächte hoch droben auf einer Art Pyramide säßen und dem deutschen Volk ihren Willen diktierten, während die Deutschen dieses Diktat lediglich gehorsam ausführen sollten. Gromyko unterstreicht den Wunsch der Sowjetunion nach Verhandlungen zwischen den beiden deutschen Staaten. Unter den gegebenen Bedingungen gebe es keinen anderen Weg zur Wiederherstellung der deutschen Einheit als über eine Annäherung zwischen der DDR und der Bundesrepublik. Gromyko weist das Argument der Westmächte, Verhandlungen zwischen den Deutschen würden die Spaltung Deutschlands besiegeln, als unhaltbar zurück. Wolle man dem äußersten Pessimismus huldigen und es träte der Fall ein, daß die Vertreter der beiden Teile Deutschlands zu keiner Einigung kommen könnten, so bleibe die Lage, wie sie heute sei. Doch auch in diesem Fall wären die Verhandlungen nützlich, da die beiden Seiten die Standpunkte des anderen

besser verstehen würden. Daneben erhebe die Sowjetunion jedoch keine Einwände gegen eine parallele Beratung über ein Interimsabkommen für West-Berlin. Abschließend erklärt Gromyko, während der Geltungsdauer des provisorischen Abkommens über West-Berlin sowie während der Verhandlungen, die von den Partnerstaaten der gegenwärtigen Genfer Konferenz zur nochmaligen Erörterung der West-Berlin-Frage geführt würden, werde die Sowjetunion keine einseitigen Schritte unternehmen. Dabei gehe sie selbstverständlich davon aus, daß auch die anderen Partner des Abkommens sich keine Verletzung desselben zuschulden kommen ließen.

Außenminister *Herter* lehnt erneut eine Verknüpfung einer Interimslösung für Berlin mit der Bildung eines gesamtdeutschen Ausschusses ab. Herter erklärt, die Ausführungen *Gromykos* dienten nicht zur Klärung der Situation. Wenn Gromyko versichere, die Sowjetunion werde während der der Uebergangsperiode folgenden Verhandlungen keine einseitigen Aktionen unternehmen, so sage er aber nichts darüber aus, was geschehen werde, wenn diese Verhandlungen scheiterten. Gromyko weigere sich, die Zusicherung abzugeben, daß die Sowjetunion nicht kurz nach der Interimsperiode einen separaten Friedensvertrag mit der DDR unterzeichnen und die Rechte der Westmächte in Berlin einseitig aufheben werde. Was die Sowjetunion in Wirklichkeit vorschlage, laufe darauf hinaus, daß sie eine Stadt mit über zwei Millionen Menschen als Pfand behalten wolle. Sie wolle darüber hinaus die Westmächte zu Komplicen bei diesem Geschäft machen, indem sie von ihnen Zustimmung zu Abmachungen fordere, die dies zur Folge hätten. Herter bezeichnet dies als den Grund, warum die Sowjetunion vorschlage, den gesamtdeutschen Ausschuß und die Berlin-Frage so eng miteinander zu verknüpfen. Dies sei aber auch der Grund, warum die Westmächte eine Verkoppelung der beiden Fragen ablehnten.

Couve de Murville und *Lloyd* schließen sich den Ausführungen *Herters* an.

23. Juli

Außenminister *Lloyd* erläutert die Ablehnung der sowjetischen Berlin-Vorschläge durch die Westmächte. Diese Vorschläge würden die Verantwortlichkeit der Vier Mächte für Berlin beschneiden. Ohne ein Uebereinkommen zwischen den Westmächten und der Sowjetunion könne es schon aus rein praktischen Gründen zu keiner Wiedervereinigung Deutschlands kommen. Die Aufrechterhaltung der Verantwortlichkeit der Vier Mächte dürfe jedoch nicht dahingehend ausgelegt werden, daß man der deutschen Bevölkerung ein Diktat aufzwingen wolle. Ein weiterer Grund für die Ablehnung sei die mit der Konstituierung eines gesamtdeutschen Ausschusses verbundene Anerkennung der DDR, zudem ein solcher Ausschuß kaum erfolgreiche Verhandlungen verspreche. Auch könne die DDR kein echter Partner der Bundesrepublik sein, da ihre Politik in Moskau bestimmt werde. Die Sowjetunion wäre somit der eigentliche Verhandlungspartner in dem gesamtdeutschen Ausschuß, während die Vereinigten Staaten, Frankreich und Großbritannien von den Verhandlungen ausgeschlossen würden. Wenn Großbritannien auch weiterhin die Ansicht vertrete, daß es zu einer Lösung der deutschen Frage nur durch eine umfassende Lösung kommen könne, wie sie im westlichen Friedensplan vorgeschlagen worden sei, hoffe er doch, daß sich wenigstens eine Uebergangslösung in der Berlin-Frage erreichen ließe, die Zahl, Bewaffnung und Stationierungsdauer der Truppen festsetze und feindliche Akte beschränke. Zum Abschluß seiner Rede unterstützt *Lloyd* die von *Herter* am 20. Juli vorgeschlagene Institutionalisierung der Genfer Konferenz, die eine Brücke schlage zwischen einer Uebergangslösung für Berlin und einer Erörterung des gesamten Deutschland-Problems. *Couve de Murville* schließt sich den Ausführungen *Lloyds* an und erklärt, eine Annahme des sowjetischen Planes für einen gesamtdeutschen Ausschuß würde ein Aufgeben der deutschen Wiedervereinigung bedeuten.

Außenminister *Herter* wendet sich erneut gegen jede Verknüpfung eines gesamtdeutschen Ausschusses mit einer Uebergangslösung für Berlin. Ein solches Junktim werde der Sowjetunion die Möglichkeit zu einseitigen Maßnahmen gegen Berlin geben, wenn nach ihrer Auffassung in der Frage der Wiedervereinigung kein Fortschritt erzielt werde. Zugleich würden die Westmächte gezwungen, ihre Verantwortung für die Wiedervereinigung Deutschlands in Freiheit aufzugeben. Sie würden damit der Sowjetunion die Kontrolle über die Wiedervereinigung überlassen. Gleichfalls seien die Westmächte nicht bereit, die DDR als gleichberechtigten Partner der freigewählten Regierung der Bundesrepublik anzuerkennen. Herter betont, die Westmächte würden niemals einer Wiedervereinigung zustimmen, die die Bundesrepublik dem Kommunismus ausliefere.

Außenminister *Gromyko* weist die Einwände der Westmächte als unbegründet zurück und stellt die Frage, warum die Westmächte sich mit solcher Beharrlichkeit gegen ein gesamtdeutsches Gremium wendeten, obwohl sie in ihrem Friedensplan selbst einen ähnlichen Vorschlag gemacht hätten. Gromyko wendet sich ferner gegen die Behauptung der Westmächte, die Politik der DDR werde in Moskau bestimmt, und betont, es sei der Stolz der sozialistischen Staaten, daß das sozialistische Lager eine gemeinsame Politik besitze und nach gleichen Grundsätzen handele. Wenn die Westmächte fürchteten, daß die Bundesrepublik durch gesamtdeutsche Verhandlungen kommunistisch werden könnte, dann könne es mit der inneren Ordnung der Bundesrepublik nicht sehr gut bestellt sein.

Außenminister *Bolz* setzt sich erneut für Verhandlungen zwischen den beiden deutschen Staaten ein und beschuldigt die Bundesrepublik einer gegen ihre Nachbarn gerichteten Revanchepolitik. Botschafter *Grewe* weist diese Beschuldigungen zurück und wiederholt die Erklärung, die Bundesregierung werde bei der Regelung von Grenzfragen auf jegliche Gewaltanwendung verzichten.

24. Juli

Die Außenminister der Vier Mächte führen vertrauliche Besprechungen bei einem Essen im Hause von Außenminister *Herter.*

27. Juli

Die Außenminister der Vier Mächte führen vertrauliche Besprechungen bei einem Tee im Hause von Außenminister *Lloyd.*

28. Juli

Die Außenminister der Westmächte und der Sowjetunion tauschen gegenseitig Arbeitsdokumente aus über ihre Pläne für eine Uebergangslösung in der Berlin-Frage. Die Außenminister vereinbaren, den Text der Schriftstücke vorläufig nicht zu veröffentlichen.

29. Juli

Außenminister *Herter* teilt Außenminister *Gromyko* bei einem Essen mit, er müsse Genf am 6. August verlassen, um an einer am 11. August in Santiago de Chile beginnenden Außenministertagung der Organisation Amerikanischer Staaten teilzunehmen. Die Außenminister vereinbaren, die Genfer Konferenz am 5. August zu beenden, ohne Rücksicht darauf, ob bis dahin eine Uebergangslösung für Berlin gefunden werden kann.

30. Juli

Die Außenminister der Vier Mächte führen vertrauliche Besprechungen bei einem Essen im Hause von Außenminister *Couve de Murville.* Die Außenminister verein-

baren, Sachverständige der Vier Mächte mit einer Prüfung der technischen Probleme einer Uebergangslösung in der Berlin-Frage zu beauftragen.

31. Juli

Die Außenminister der Vier Mächte führen vertrauliche Besprechungen bei einem Essen im Hause von Außenminister *Gromyko*.

Der von den Außenministern eingesetzte Experten-Ausschuß erörtert die genaue Bezeichnung der nichtherkömmlichen Waffen, auf deren Stationierung in West-Berlin die Westmächte zu verzichten bereit sind, die Definition der Begriffe „feindselige Propaganda" und „Wühltätigkeit" und diskutieren, was unter „freiem Zugang" zu verstehen sei. Die Beratungen verlaufen ergebnislos.

4. August

Die Außenminister der Vier Mächte führen vertrauliche Besprechungen bei einem Essen im Hause von Außenminister *Lloyd*.

Bei einem weiteren Zusammentreffen anläßlich eines Essens im Hause von Außenminister *Gromyko* vereinbaren die Außenminister der Vier Mächte den Text eines gemeinsamen Schlußkommuniqués.

5. August

Außenminister *Herter* gibt auf der Schlußsitzung einen umfassenden Ueberblick über den Verlauf der Genfer Konferenz und erklärt, der Nutzen der Konferenz habe darin gelegen, die unterschiedlichen Auffassungen und die Vereinbarungsmöglichkeiten herauszukristallisieren. Im Verlaufe der Verhandlungen habe viel Zeit darauf verwendet werden müssen, den genauen sowjetischen Standpunkt zu ergründen. Dabei sei der Widerspruch zwischen den von der Sowjetunion vorgegebenen und ihren wirklichen Zielen deutlich geworden. Ihr wirkliches Interesse bestehe nicht darin, die Lage in Berlin zu normalisieren, sondern nur darin, die Westmächte aus Berlin hinauszudrängen. Meinungsverschiedenheiten beständen daher nicht so sehr in konkreten Teilfragen als in der Grundfrage, ob die Freiheit West-Berlins erhalten bleibe oder nicht. Der Westen sei jederzeit zu einer Uebergangslösung für Berlin bereit, sofern hierdurch die Freiheit von Berlin garantiert werde. Im weiteren Verlauf seiner Rede erörtert Herter die Grundzüge einer solchen Uebergangslösung für Berlin. Zu der Begrenzung der Zahl der Streitkräfte in Berlin erklärt er, die Westmächte seien entschlossen, geeignete Truppenverbände so lange in Berlin zu belassen, wie sie von der Bevölkerung West-Berlins gewünscht würden und zu ihrem Schutze wesentlich seien. Angesichts der überwältigenden Mehrheit der in der DDR stationierten Truppenverbände bedeute die Truppenstärke der Westmächte in Berlin kein Problem. In der Frage der Bewaffnung der Truppenverbände in Berlin bestände Einigkeit zwischen den Vier Mächten, daß keine Atom- und Raketenwaffen in Berlin stationiert werden sollten. Zur Ueberwachung subversiver Tätigkeiten in Berlin erneuert Herter seinen Vorschlag, diese einem Stab der Vereinten Nationen zu übertragen. Herter beschäftigt sich weiter ausführlich mit der Frage der alliierten Rechte in Berlin nach Ablauf einer Uebergangslösung. Angesichts der Verantwortung für mehr als zwei Millionen Berliner fordert Herter *Gromyko* zu einer klaren Stellungnahme in dieser Frage auf. Die Vereinigten Staaten würden keinem Abkommen zustimmen, in welches eine Beschränkung dieser Rechte hineininterpretiert werden könnte. Eine weitere Frage sei die Sicherung des freien Zugangs von und nach Berlin. Abschließend erklärt Herter, die von der Sowjetunion geforderte Verknüpfung einer Uebergangslösung für Berlin mit der Bildung eines gesamtdeutschen Ausschusses sei unrealistisch. Ein gesamtdeutscher Ausschuß habe nichts mit einer Regelung der Berlin-Frage zu tun.

Botschafter *Grewe* gibt eine Grundsatzerklärung ab, in der er den Standpunkt der Bundesregierung zu den wichtigsten von der Konferenz erörterten Fragen darlegt. Grewe

stellt dabei die Frage der Wiedervereinigung in den Vordergrund und erklärt, die Aussichten auf Frieden, Abrüstung und Entspannung könnten mit einem Schlage entscheidend verbessert werden, wenn die Sowjetunion ihre Politik der Aufrechterhaltung der deutschen Spaltung aufgebe und ernsthafte Verhandlungen über den von den Westmächten vorgelegten Friedensplan beginne. Niemand verlange von der Sowjetunion, daß sie dabei legitime Interessen opfere. Es könne jedoch kein legitimes Interesse der Sowjetunion sein, dem deutschen Volk für alle Zeiten das elementare Recht der politischen Selbstbestimmung in freien Wahlen vorzuenthalten. Grewe geht im weiteren Verlauf seiner Ausführungen auf den Standpunkt der Westmächte ein und erklärt, ihre Haltung in der Frage der deutschen Einheit werde nicht durch den Wunsch nach machtpolitischen Vorteilen bestimmt, sondern durch die Sorge um die Herstellung eines gerechten und dauerhaften Friedens. So handele es sich in der Berlin-Frage nicht um die künstliche Erhaltung von Besatzungsprivilegien, sondern um das Schicksal von zwei Millionen Menschen, deren Freiheit in der gegenwärtigen Situation auf der Anwesenheit der westlichen Streitkräfte und auf der Aufrechterhaltung der westlichen Rechte und Verantwortlichkeiten in Berlin beruhe. Grewe setzt sich sodann für eine permamente Fortführung dieser Konferenz auf einer angemessenen Ebene ein.

Außenminister *Gromyko* legt den Standpunkt der sowjetischen Regierung zur Deutschland-Frage dar. Im Vordergrund seiner Ausführungen steht dabei die Möglichkeit einer Uebergangslösung für Berlin. Gromyko wiederholt, daß sich bei einem Abkommen auf der Grundlage der sowjetischen Berlin-Vorschläge an der Gesellschaftsordnung West-Berlins nichts ändern werde, betont jedoch, die Sowjetunion werde niemals ein Dokument unterschreiben, das den Besatzungszustand in West-Berlin verewige. Gromyko stellt wiederum die sowjetischen Vorschläge für einen Friedensvertrag mit Deutschland und die Bildung eines gesamtdeutschen Ausschusses zur Debatte. Gromyko bezeichnet die Genfer Konferenz als nützlich. Sie habe eine klare Sondierung der Standpunkte ergeben, die als Grundlage für weitere Verhandlungen dienlich sei. Solche Verhandlungen bezeichnet Gromyko als wünschenswert und schlägt ihre Fortführung auf einer Gipfelkonferenz vor. Abschließend weist Gromyko auf die Nützlichkeit der kommenden Begegnungen zwischen dem sowjetischen Ministerpräsidenten, Nikita S. *Chruschtschow*, und dem amerikanischen Präsidenten, Dwight D. *Eisenhower*, hin.

Außenminister *Couve de Murville* erörtert in seiner Rede das Deutschland-Problem als Ganzes und erklärt, es werde immer schwieriger, ein Uebereinkommen zu erzielen, je mehr Zeit vergehe. Trotz allem gebe es eine Vielzahl von Lösungsmöglichkeiten; die Westmächte würden sich jedoch nie dazu hergeben, sich über eine Entscheidung des deutschen Volkes in der Deutschland-Frage hinwegzusetzen. Ohne eine Lösung des Deutschland-Problems könne es auch keine Lösung für Berlin geben. Bis zu einer deutschen Wiedervereinigung müsse also der gegenwärtige Status von Berlin erhalten bleiben. Nach Ansicht der Westmächte sei der gegenwärtige Status keineswegs die Ursache von nennenswerten Spannungen. Sie seien im Gegenteil der Ansicht, daß gerade die von der Sowjetunion vorgeschlagenen Aenderungen zu Schwierigkeiten führen würden. Im Verlauf der Genfer Konferenz hätten die Westmächte ihre Bereitschaft zu konstruktiven Verhandlungen gezeigt. Sie seien bereit, ein Uebergangsabkommen für Berlin abzuschließen, solange dadurch nicht eine Lösung des Deutschland-Problems erschwert und die Freiheit West-Berlins beeinträchtigt werde. Couve de Murville bezeichnet die am 28. Juli überreichten Arbeitsdokumente des Westens als einen weiteren Versuch, zu einer beiderseitig annehmbaren Lösung zu gelangen. Er hebt insbesondere den in dem Arbeitsdokument enthaltenen Vorschlag der Westmächte hervor, nach fünf Jahren neue Besprechungen über die Berlin-Frage zu führen. Er betont jedoch, es werde nur dann ein Uebereinkommen möglich sein, wenn die

Sowjetunion das Junktim zwischen einer Lösung in der Berlin-Frage und der Errichtung eines gesamtdeutschen Ausschusses fallen lasse.

Außenminister *Lloyd* hebt noch einmal die drei Ziele der Genfer Konferenz hervor: 1. Fortschritte in der Wiedervereinigung Deutschlands; 2. Sicherung des Rechtes der Bevölkerung West-Berlins, ihr eigenes Gesellschaftssystem zu wählen; Vorbedingung dazu sei der freie Zugang von und nach Berlin; 3. Minderung der Spannung und Erhöhung der Sicherheit in Europa. Lloyd gibt sodann einen Ueberblick über die Stellungnahmen der Verhandlungsteilnehmer zu diesen Themen und befürwortet eine Fortführung der Verhandlungen zu einem späteren Zeitpunkt. Er begrüßt die Einladung *Chruschtschows* in die Vereinigten Staaten und den geplanten Besuch *Eisenhowers* in der Sowjetunion und äußert die Ueberzeugung, daß die persönlichen Kontakte zwischen den führenden Staatsmännern besonders dazu beitragen könnten, die Bedingungen für eine friedliche Koexistenz zu schaffen. In diesem Zusammenhang befürwortet Lloyd die Abhaltung von periodischen Treffen der Regierungschefs.

Außenminister *Bolz* wiederholt noch einmal die Ansichten der DDR zur Deutschland-Frage. Er bezeichnet die Bundesregierung als den Hauptstörenfried der Verhandlungen und als das Haupthindernis für ein positives Ergebnis. Wenn es auch auf der Genfer Konferenz noch nicht zur Bildung eines gesamtdeutschen Ausschusses und zur Umwandlung West-Berlins in eine „Freie Stadt" gekommen sei, so werde sich die Notwendigkeit von Verhandlungen zwischen den beiden deutschen Staaten letztlich doch erweisen.

Kommuniqué der Genfer Außenministerkonferenz 1959

Zum Abschluß der Genfer Außenministerkonferenz wird folgendes Kommuniqué veröffentlicht:

„Die Außenministerkonferenz tagte vom 11. Mai bis zum 20. Juni und vom 13. Juli bis zum 5. August 1959 in Genf. Die Konferenz prüfte Deutschland betreffende Fragen einschließlich eines Friedensvertrages mit Deutschland und der Berlin-Frage. Die Standpunkte der Konferenzteilnehmer über diese Fragen wurden dargelegt. Es fand eine freimütige und umfassende Aussprache über die Berlin-Frage statt. Die Standpunkte beider Seiten über gewisse Punkte haben sich angenähert.

Die stattgehabten Erörterungen werden für die weiteren Verhandlungen nützlich sein, welche erforderlich sind, um eine Einigung zu erzielen. Die Konferenz bot ferner Gelegenheit zu nutzbringendem Meinungsaustausch über andere Fragen von wechselseitigem Interesse. Die Außenminister haben beschlossen, ihren Regierungen über die Ergebnisse der Konferenz zu berichten. Zeit und Ort für die Wiederaufnahme der Arbeit der Konferenz werden auf diplomatischem Wege bestimmt werden."

Kommuniqué über die Abrüstungsfrage

Die Außenminister erörterten in ihren vertraulichen Besprechungen während der zweiten Phase der Genfer Konferenz neben der Berlin-Frage, dem Deutschland-Problem und Fragen der europäischen Sicherheit auch die Abrüstungs-Frage. Ueber diese Gespräche wird folgendes Kommuniqué herausgegeben:

„Die Außenminister der Vereinigten Staaten, Großbritanniens, Frankreichs und der Sowjetunion hatten einen nützlichen Meinungsaustausch über die Methode, die es erlauben würde, im Verlauf von neuen Besprechungen über die Abrüstungs-Frage wirkliche Fortschritte zu erzielen. Sobald entsprechende Konsultierungen beendet sein werden, werden ihre Ergebnisse veröffentlicht werden."

Helga Haftendorn

Nachschlage- und Sammelwerke über Südtirol

Von Inge Lehne

Adolf *Leidlmair:* „Bevölkerung und Wirtschaft in Südtirol". Tiroler Wirtschaftsstudien, Schriftenreihe der Jubiläumsstiftung der Kammer der gewerblichen Wirtschaft für Tirol. Innsbruck: Universitätsverlag Wagner 1958.

Wolfgang *Pfaundler* (Hrsg.): „Südtirol, Versprechen und Wirklichkeit". Wien: Wilhelm Frick-Verlag 1958.

In seinem Erinnerungsbuch[1] berichtet Präsident Wilsons Sekretär Ray Stanard *Baker*, der Präsident habe die Entscheidung über die Brennergrenze bedauert, er habe sie aus Unkenntnis getroffen. Auf die Frage, ob man die Verfügung noch ändern könne, habe *Wilson* geantwortet: „Ich fürchte nein, aber diese deutschen Tiroler sind ein herzhaftes Volk, und ich hege keinen Zweifel daran, daß sie selber imstande sein werden, das zu ändern[2]."

Heute läuft die Grenze noch immer der gleichen Linie entlang, doch waren die vierzig Jahre, die seit den Tagen von Saint Germain vergangen sind, für die Südtiroler Jahre unablässigen Bemühens, ihre Lage zu verbessern und ihre Art zu bewahren. Gekennzeichnet war dieser Zeitraum durch den steten Wechsel von Perioden der Hoffnung und solchen der Enttäuschung: Nach der Annexion vertraute man auf das Versprechen des italienischen Königs und der demokratischen Politiker — es folgten die Faschistenmärsche auf Bozen und Rom und die Leidenszeit „unter dem Beil"; man hoffte auf die Hilfe des Auslandes, besonders des nördlichen — und erlebte die Preisgabe im Umsiedlungsabkommen von 1939 und die Nervenqual der Entscheidung zwischen „Gehen" und „Bleiben"; einen Höhepunkt der Hoffnung brachten die Jahre 1945/46: man baute auf die Grundsätze der Atlantik-Charta — es folgte die Bestätigung der Grenze von 1919. Doch gab es noch einmal Grund zu Vertrauen: einen europäischen Vertrag. Die Durchführung dieses Vertrages aber ist der Gegenstand einer zwölfjährigen Enttäuschung. Doch setzen die Südtiroler die Bemühungen um ihr Recht ohne Resignation fort.

Das Rechtsgefühl ist sehr tief im tirolischen Wesen verankert und durch eine uralte Ueberlieferung geprägt. Die ersten Urkunden der „Tiroler Freiheit" finden sich bereits 1342 und 1404[3], und mit der Schweiz, Friesland und Skandinavien gehört Tirol zu den ersten Landschaften, „in denen sich eine echte, unmittelbare Demokratie auf der breiten Grundlage des Landvolkes herausbilden konnte".[4]

---

1) Ray Stanard *Baker*, „Woodrow Wilson and World Settlement", New York 1922.

2) Ebenda S. 146.

3) Freiheitsbrief des Markgrafen Ludwig v. Brandenburg, des Gemahls der Erbin von Tirol Gräfin Margarethe Maultasch, und Landesordnung des Herzogs Leopold IV. zur Regelung der Rechte des Bauernstandes.

4) Heinrich *Mitteis*, „Der Staat des hohen Mittelalters", Weimar 1955, S. 11.

Dieses alte Rechtsgefühl und das Maß, in dem die Heimatliebe hier die Menschen bewegt, erklären ihre Beharrlichkeit und Energie, mit denen die Südtiroler ihren politischen Kampf führen. Ihr Bestreben ist auf die Erhaltung einer Heimat gerichtet, einer einmaligen Einheit von Mensch und Landschaft, die durch den römischen Zentralismus, durch die Zweidrittel-Mehrheit der Trientiner in der Regionalverwaltung und durch den Zuzug von Italienern aus den südlichen Provinzen gefährdet ist.

Man vertraut auch heute in Tirol auf den Sieg der europäischen Idee und wäre bereit, dieser Idee Opfer zu bringen. Man würde auf das immer wieder vorenthaltene Recht der vollen Selbstbestimmung verzichten, wenn die im Pariser Vertrag festgelegte Landesautonomie gewährt würde. Wie sehr der Europagedanke gerade von einer gesunden Lösung der Südtiroler Frage neue Impulse bekommen könnte, hat Staatssekretär *Gschnitzer* in seiner Rede vom 30. Mai 1958 bei der Arbeitsgemeinschaft Innsbruck des Forschungsinstitutes für Fragen des Donauraumes ausgeführt:

„Ja, die alte tirolische Einheit könnte sich in neuer Form wiederherstellen, ohne den beiden Staaten Abbruch zu tun. Schließlich ist Tirol älter, viel älter als die italienische, als die österreichische Republik. Warum nicht, so kühn es klingen mag, ein Land in zwei Staaten? Warum nicht das gleiche Landeswappen, die gleichen Landesfarben neben die verschiedenen Staatswappen und Staatsfarben setzen? Das würde Tirols Doppelaufgabe ausdrücken: es würde ihr gerecht werden. Es würde nicht nur diesem armen, geprüften Land den Frieden bringen, es würde Oesterreich und Italien verbinden, es würde den Kampf zwischen Nord-Süd-Linie und Ost-West-Verbindung schlichten, der immer wieder von Tirol aus Europa in Mitleidenschaft gezogen hat. Es wäre eine wirklich europäische Tat."

Das richtige Verständnis für die Lage Südtirols kann nur aus der Kenntnis der Einzelheiten erwachsen. Den ganz konkreten Tatsachen der Landeskunde ist das Werk des Tübinger Dozenten *Leidlmair* gewidmet.

Nach einer Einführung in die natürlichen und geschichtlichen Grundlagen Südtirols werden die Wanderbewegungen in den Zeiträumen vor dem Ersten Weltkrieg, seit 1919 und seit 1945, die Auswirkungen der Um- und Rücksiedlung, die Tatsachen der Bevölkerungsbiologie sowie der Berufs- und Sozialstruktur in ihrer Beziehung zur Nationalitätenverteilung behandelt. Sehr deutlich kommt zum Ausdruck, daß die Rückwanderung der Ausgesiedelten durch die italienische Taktik der Verzögerung sowie durch das Ansteigen des Lebensstandards und die bessere soziale Fürsorge in Deutschland und Oesterreich so beeinflußt wurde, daß im Jahre 1951, als die italienischen Behörden endlich in der Rücksiedlung großzügiger zu handeln begannen, eine Massenrückwanderung nicht mehr eintreten konnte. Von den rund 74 000 Umsiedlern sind nur etwa 21 000 heimgekehrt. Die italienische Zuwanderung seit dem letzten Kriege hatte andererseits ein viel größeres Ausmaß, als von italienischer Seite offiziell zugegeben wurde. Leidlmair schätzt die Zuwanderung von 1945 bis 1954 auf etwa 25 000 Personen. Bemerkenswert ist die Tatsache, daß die Einheimischen in den Berglandschaften kinderreicher, in den Tallandschaften kinderärmer als die italienischen Zuwanderer sind.

Der zweite Hauptteil des Buches bringt eine gründliche Untersuchung der verschiedenen Zweige der Südtiroler Wirtschaft, wobei immer wieder Vergleiche mit der Situation vor 1918 herangezogen werden. Die durch eines der wenigen

Provinzialgesetze im Sinne der Unteilbarkeit der Höfe gestalteten bäuerlichen Besitzverhältnisse, die Formen der Bodennutzung und der Fruchtfolge sowie die Kapazität der gewerblichen Wirtschaft werden eingehend erörtert. Was den Fremdenverkehr betrifft, so wird Südtirol als Ergebnis der jüngsten Entwicklung für das Ausland immer mehr Durchgangsland und Ziel kurzer Aufenthalte, während es für den Italiener Haupturlaubsgebiet ist. Wichtig erscheint der Hinweis auf das Fehlen von Klein- und Mittelbetrieben, die den weichenden Erben in der Heimat Existenzmöglichkeiten bieten könnten. Der zum Teil rücksichtslose Ausbau der Wasserkräfte gefährdet die Wasserwirtschaft der Landgemeinden und das Landschaftsbild. Der schärfste diesbezügliche Eingriff war der radikale, aus wirtschaftsfremden Gründen durchgeführte Industrialisierungsfeldzug des Faschismus. Infolge seiner Auswirkungen konnte in den Südtiroler Städten das Fremde das Bodenständige überwuchern. Hier hat sich zum Unterschied vom ländlichen Siedlungsraum, wo der Versuch, italienische Bauern seßhaft zu machen, an den harten Arbeitsbedingungen scheiterte, die Struktur sowohl wirtschafts- als auch bevölkerungsgeographisch weitgehend gewandelt. Diese Erscheinung hängt auch mit dem praktischen Ausschluß der überschüssigen Landbevölkerung vom städtischen Erwerbsleben zusammen; Möglichkeiten einer Besserung liegen in der Beschaffung von Wohn- und Ausbildungsstätten für die heimischen Kräfte. Abschließend begründet Leidlmair sehr sachlich und ohne Pathos das Anliegen einer wirksamen Autonomie für die Provinz Bozen:

> „Es wäre ein falscher Optimismus, zu glauben, das Südtiroler Volkstum könne im freien Kräftespiel seinen Platz behaupten, wenn nur seine kulturellen Wünsche Duldung finden. Die deutsche Sprache in Schule und öffentlichem Verkehr, in den Orts- und Familiennamen sowie alle anderen Bestimmungen allgemeiner Art, die letzten Endes nichts anderes als elementare Menschenrechte betreffen, schaffen dafür noch keine ausreichende Garantie. Nur eine lebendige Eigenverwaltung ist dazu imstande, denn sie allein vermag störende Einflüsse durch Bestimmungen, die für andere Gebiete von Vorteil sein mögen, fernzuhalten. Eine Autonomie, beschränkt auf die Provinz Bozen, darf daher nicht als Anachronismus im Zeitalter der sich öffnenden Grenzen aufgefaßt werden. Die Verantwortlichen in Rom mögen sich dessen bewußt sein, daß sie damit nicht nur den nationalen, sondern auch den in vielen Teilen ihres Staates schon erschütterten sozialen Frieden sichern." (S. 275.)

Das Werk „Südtirol, Versprechen und Wirklichkeit" ist wie die beiden Festschriften für Michael *Gamper*[5] ein umfangreicher und vielseitiger Sammelband mit Beiträgen von Experten der Südtiroler Frage. Doch findet sich in der neuen Publikation erstmalig eine Sammlung wesentlicher rechtlicher und diplomatischer Urkunden (Pariser Vertrag, Autonomiestatut, Abkommen über den Warenaustausch zwischen Südtirol—Trentino und Nordtirol—Vorarlberg, Notenwechsel über die Anerkennung der Studientitel, das Memorandum der österreichischen Bundesregierung vom 8. Oktober 1956, die italienische Antwortnote vom 30. Januar 1957 und der Antrag der Südtiroler Abgeordneten auf Errichtung einer autonomen Region Südtirol). Diese Texte und eine Sammlung wichtiger Daten machen den Band zum Nachschlagewerk. So finden sich beispielsweise Aufstellungen über die Südtiroler Verbände, das Zeitungs- und Zeitschriftenwesen, ein Verzeichnis der Südtirol-Literatur, Register mit den Namen der politischen Funk-

---

[5]) „Südtirol in Not und Bewährung", Bozen 1955; „Südtirol, Land europäischer Bewährung", Innsbruck 1955.

tionäre, der Ortsgruppen der Südtiroler Volkspartei und der Wahlergebnisse seit 1948.

Die Verantwortung für Südtirol tragen zunächst Italien und Oesterreich; aber auch die Mächte Europas, ja die der Welt sind verantwortlich, wenn Volksgruppenrechte in Frage stehen, die Menschenrechte berühren. Dies legt Staatssekretär Prof. Dr. *Gschnitzer* dar, auf dem die Verantwortung für Südtirol innerhalb der österreichischen Bundesregierung vor allem ruht. Der Gelehrte und Politiker ist auch der Autor des prächtigen Taschenbüchleins „Tirol, geschichtliche Einheit",[6] das in europäischer Haltung Land, Geschichte und Lebensfragen vorstellt. Die Anteilnahme der Deutschen, eine Haltung des moralischen und materiellen Beistandes, erörtert der Verfasser des bekannten Buches „Die Südtiroler Frage", Prof. Dr. Paul *Herre*. An dem bekannten Satz Jean *Monnets* „L'Europe c'est la diversité" knüpft Dr. Friedl *Volgger*, Chefredakteur der *Dolomiten*, im politischen Kampf mehrfach seiner Freiheit beraubt, seine Betrachtung über Europa und Südtirol an. Er stellt die Leistung der Schweiz bei der Gestaltung friedlichen Zusammenlebens von Volksgruppen als Vorbild dar, eine Leistung, die durch die institutionelle Anerkennung der Grenzen der Siedlungsräume erbracht wird.

Der historischen Orientierung dienen eine prägnante Geschichtstafel (Dr. E. *Widmoser*) und ein Ueberblick über das Geschehen von 1809 (Dr. F. *Kolb*). „Um sich zu behaupten, muß der Tyrann alles selbständige Leben im Staate vernichten"; dieser Satz des Aristoteles ist der Ausgangspunkt des Berichtes über den Faschismus in Südtirol, in dem der Kampf gegen die Geschichte, die Schule, die Bauern, die Arbeiter und die Wirtschaftskraft und schließlich auch der beabsichtigte Gnadenstoß, die Umsiedlung, dargestellt werden. Der Autor, der verstorbene Völkerrechtler Prof. Dr. E. *Reut-Nicolussi*, der einst mit dem Buch „Tirol unterm Beil" die zeitgenössische Weltöffentlichkeit informierte, bietet hier Geschichte aus erster Hand. Dasselbe gilt von den Erinnerungen des letzten lebenden Südtiroler Abgeordneten aus den zwanziger Jahren, Dr. K. *Tinzl*. Sie zeigen die schwierige Position der Südtiroler Politiker in der italienischen Kammer in der Aera vor und nach der Machtergreifung des Faschismus und den Fortbestand beträchtlicher Schwierigkeiten für die fünf Südtiroler Parlamentarier in der Gegenwart. Eine interessante Ergänzung hierzu bieten Ueberlegungen des Herausgebers, Wolfgang *Pfaundler*, über die Methoden der italienischen Politik nach 1918 und nach 1945 und über die Beziehung des Südtiroler Volkes zu seiner Volkspartei.

Die gegenwärtige Lage ist durch den Streit um die Auslegung und Durchführung des Pariser Vertrages gekennzeichnet, dessen Sinn in den Augen der Südtiroler nur die Erhaltung des status quo der Volksgruppen sein kann. In der Region Trentino-Südtirol herrscht eine italienische Zweidrittelmehrheit. Gesetze, die eine weitere Italianisierung Südtirols verhindern könnten, fehlen. Die Provinzautonomie in ihrer gegenwärtigen Form ist nicht geeignet, das zur Selbsterhaltung notwendige Maß an Selbstbestimmung zu gewährleisten. So ist die Verwaltungskompetenz der Provinz, die bei Errichtung der Region als Trost zugesagt wurde, weitgehend auf dem Papier geblieben. Dies wird von dem eben zurück-

[6]) Bd. 38 der Oesterreich-Reihe, Bergland Verlag, 2. Aufl., Wien 1958.

getretenen Regionalassessor Dr. *Benedikter* überzeugend dargestellt. Eine Ergänzung hierzu bedeutet ein Aufsatz von Prof. Felix *Ermacora* über „Die Autonomie Südtirols im Lichte der italienischen Verfassung".[7] Die italienischen Organe sind den Problemen dezentralisierter Verwaltung, wie sie von der Verfassung gefordert wird, nicht gewachsen und handhaben die Vorschriften, wo immer Lücken bestehen, in zentralistischem Geist. So verflüchtigt sich die Autonomie „in zermürbenden Auslegungskämpfen". Ein bezeichnendes Faktum: weder Theater noch Film und Rundfunk fallen in die Kompetenz der autonomen Provinz. Die Aufführung deutscher Theaterstücke und Filme ist an eine römische Vorzensur gebunden.

Nach der bitteren Erfahrung der „Katakombenschulen" im Faschismus mag die gegenwärtige Lage im Unterrichtswesen erfreulich wirken. Der verstorbene Leiter des deutschen Schulamtes in Bozen, J. *Ferrari,* berichtet aber von sehr ernsten Schwierigkeiten. Der Faschismus hatte nicht nur die deutsche Schule vernichtet, sondern auch den Lehrerstand; erst allmählich wächst eine neue Lehrergeneration heran. Im Mittelschulwesen liegen die Schwierigkeiten im italienischen Lehrplan, der nicht auf die Südtiroler Bedürfnisse abgestimmt ist. Während das Verhältnis zwischen deutschen und italienischen Volksschülern bei 3:1 liegt, stehen nur 12 000 Südtiroler 32 000 italienischen Mittelschülern gegenüber. Durch die Michael Gamper-Stiftung, die die Schaffung von Schülerheimen in den Städten vorsieht, hofft man einen Wandel herbeizuführen.

Ueber den Leidensweg jener Südtiroler Kriegsopfer, die in der deutschen Wehrmacht gedient hatten und bis 1955 keinen Rechtsanspruch besaßen, berichtet Landtagspräsident Dr. *Magnago.*

Die Beiträge über die Wirtschaft Südtirols und seine sozialen Probleme von Landeshauptmannstellvertreter *von Fioreschy,* vom Obmann des Südtiroler Bauernbundes, *Dietl,* und Dr. *Wahlmüller* bestätigen die Thesen *Leidlmaiers.* Trotz vieler günstiger volkswirtschaftlicher Faktoren ist ein schwerwiegendes Fehlen von Arbeitsmöglichkeiten zu verzeichnen. 70 vH der deutschen Bevölkerung sind in der Landwirtschaft tätig. Das Problem der Landflucht in die nahen Städte kennt Südtirol nicht, obwohl bei den Bergbauern, namentlich wo Waldbesitz fehlt, eine äußerst schwierige Lage gegeben ist. Das Nettoeinkommen des in der Landwirtschaft Tätigen in Südtirol beträgt pro Kopf 317 000 Lire, in den übrigen Berufen 848 000 Lire. Das soziale Bild Südtirols hat sich seit der Zugehörigkeit des Landes zu Italien sehr gewandelt. Bezeichnende Zahlen: Im Jahre 1910 gehörten von den Südtirolern und den Italienern je 21 vH zum städtischen Mittelstand. 1951 betrug dieser Anteil bei den Südtirolern nur noch 7 vH, bei den Italienern jedoch 52 vH. Der ländliche Bevölkerungsüberschuß muß in den südlichen Provinzen und im Ausland Arbeit suchen.

Das Bild der Südtiroler Lage wäre unvollständig, fänden nicht auch die Ladiner entsprechende Erwähnung. Diese Volksgruppe, die aus der Urbevölkerung Tirols hervorging, stand in den politischen Auseinandersetzungen der letzten Jahrzehnte stets an der Seite der deutschsprachigen Volksgruppe. Auch sie ringt um die Bewahrung ihrer Eigenart, besonders schwer in den nicht zur Provinz Bozen gehörenden Tälern Fassa und Ampezzo-Buchenstein.

---

[7]) In: *Der Donauraum,* 3. Jahrgang, 2. Heft, S. 74 ff.

Der internationale Schutz der Menschenrechte

Von J. W. Brügel

Karl-Heinz *Sonnewald:* „Deklaration der Menschenrechte der Vereinten Nationen vom 10. 12. 1948". (Heft XVI der von der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg herausgegebenen Reihe „Dokumente"). Frankfurt a. M.: Alfred Metzner Verlag 1955. 42 S.

Claus *Weiß:* „Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten". (Heft XV der obenerwähnten Dokumentensammlung). Frankfurt a. M.: Alfred Metzner Verlag 1954. 74 S.

Heinz *Guradze:* „Der Stand der Menschenrechte im Völkerrecht". Göttingen: Verlag Otto Schwartz & Co. 1956. 240 S.

Moses *Moskowitz:* „Human Rights and World Order". New York: Oceana Publications 1959. London: Stevens & Son Ltd. 1959. 240 S.

Heribert *Golsong:* „Das Rechtsschutzsystem der Europäischen Menschenrechtskonvention". Karlsruhe: Verlag C. F. Müller 1958. 116 S.

Innis L. *Claude:* „National Minorities an International Problem". Cambridge (USA): Harvard University Press 1955. 248 S.

Wer sich die unmittelbar nach Kriegsende bestehenden Verhältnisse ins Gedächtnis zurückruft, wird es nicht verwunderlich finden, daß die zunächst im Rahmen der Vereinten Nationen einsetzenden Bemühungen um die internationale Sicherung der Menschenrechte in der deutschen völkerrechtlichen Literatur erst verhältnismäßig spät einen Niederschlag fanden. Auch heute noch ist die Ausbeute nicht allzu reichhaltig. Die erste Reaktion in Buchform, *Sonnewalds* kleine Schrift über die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, ist eine gute Einführung in die Problematik. Sie gibt zunächst einen Rückblick auf frühere Versuche, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu umreißen, schildert dann die Entstehungsgeschichte der Allgemeinen Erklärung vom Dezember 1948, erwähnt den Widerstreit zwischen der „westlichen" Auffassung, die in den politischen Rechten die Grundlage des Fortschritts sieht, und der „östlichen" Anschauung, die die sozialen Rechte als den Ausgangspunkt ihrer Betrachtungen hinstellt, und schließt mit einem Ueberblick über den Stand der Arbeiten an einer Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen bis zum Stand von 1953. Neben einer Bibliographie ist der Abdruck von heute schwer zugänglichen Texten, z. B. der Erklärung der Rechte von Virginia (1776) und der französischen Erklärung der Menschenrechte (1789) in der Sprache des Originals und in Uebersetzung wertvoll.

Ein Pendant zu dieser Arbeit stellt die in der gleichen Sammlung erschienene Untersuchung von Claus *Weiß* über die Europäische Konvention für Menschenrechte dar. Der Verfasser begnügt sich nicht mit einer Darstellung der Entstehungsgeschichte der Konvention, die seinerzeit in einem Beitrag in dieser Zeitschrift als „das bisher konkreteste Ergebnis der Zusammenarbeit europäischer Länder im Europarat" bezeichnet wurde — diese 1951 getroffene Feststellung ist immer noch gültig —, sondern analysiert die einzelnen, in Konvention und Zusatzprotokoll garantierten Rechte, vergleicht sie mit dem Inhalt der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den einschlägigen Bestimmungen des Grundgesetzes, informiert über die beiden Beschwerdeinstanzen (Europäische Kommission, bzw. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte), die zur Zeit der Abfassung noch nicht bestanden, behandelt die Ratifizierung der Konvention durch die Bundesrepublik und erörtert ihr Verhältnis zum innerstaatlichen Recht. Den Abschluß bilden wieder eine Bibliographie und der Wortlaut von Konvention und Zusatzprotokoll in den beiden Ursprachen und der amtlichen deutschen Uebersetzung.

Das umfangreiche Werk von *Guradze* stützt sich auf die reichen Erfahrungen, die der Autor als Hochschullehrer sowohl in Deutschland als auch in den Vereinigten Staaten sammeln konnte. Es leidet unter einer bei einem Juristen überraschenden saloppen Ausdrucksweise[1], ungenauen Zitaten[2] und unrichtigen Behauptungen[3]. Das ist um so bedauerlicher, als der Verfasser im allgemeinen die Dinge äußerst gründlich behandelt und oft zu sehr beachtlichen Schlußfolgerungen gelangt. Sehr ausführlich beschäftigt er sich vor allem mit der Hauptschwierigkeit einer Behandlung von Beschwerden wegen Verletzung von Menschenrechten vor dem Forum der VN, nämlich der beliebten Taktik kritisierter Regime, sich hinter Art. 2 Abs. 7 der Charta zu verschanzen, der ein Interventionsverbot für Angelegenheiten ausspricht, „die im wesentlichen zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören". Aber was ist „Intervention", und was gehört „wesentlich in die innere Zuständigkeit"? Die daraus resultierende Unklarheit ist der Preis, den einige der gründenden Mitglieder der VN bewußt für das Zustandekommen der Charta zahlten. Der Verfasser führt hier starke Argumente für seine Ansicht an, „daß Menschenrechte immer ein legitimes Anliegen der VN sind und daß ihnen gegenüber die Ausnahme des Art. 2 Abs. 7 nicht durchgreift" — es ist der einzige mögliche Standpunkt, wenn die Charta überhaupt einen Sinn haben soll. Guradze hätte ihn auch durch einen Hinweis auf den von ihm scheinbar übersehenen Art. 14 der Charta untermauern können, demzufolge die Vollversammlung Empfehlungen zur friedlichen Regelung j e d e r Situation machen kann, die durch Verletzung der Bestimmungen der Charta entstanden ist; die systematische Verletzung des Grundsatzes der Gleichheit der Bürger durch einen Mitgliedstaat ist ein sehr naheliegendes Beispiel für den Gegenstand einer Beratung und Beschlußfassung, die durch diese Bestimmung gedeckt wäre. Ist eine solche Empfehlung schon eine „Intervention" im Sinne der Charta? Der englische Völkerrechtslehrer *Lauterpacht* bestreitet das auf das entschiedenste; er definiert Intervention als „peremptory demand or an attempt at interference accompanied by enforcement in case of noncompliance".[4] Guradze will nun nachweisen, daß eine solche Auslegung mit den erklärten Absichten der Autoren der Charta nicht im Einklang stünde. John Foster *Dulles*, auf den er sich beruft und der im

Juni 1945 in San Francisco als Sprecher der vier Großmächte auftrat, hat sich aber damals in keiner Weise darüber ausgesprochen, was als Intervention zu gelten hätte und was nicht. Guradze möchte als Intervention alles klassifizieren, was nicht bloße Erörterung ist, also auch eine Beschlußfassung in Form einer Empfehlung, aber er plädiert dafür, „großzügig zugunsten der Zuständigkeit der VN" bei der Beurteilung dessen zu verfahren, ob eine Sache noch wesentlich innere Angelegenheit ist. Hier gilt leider das, was der Autor Lauterpacht gegenüber ins Treffen führt: es sei „ein Ziel, aufs innigste zu wünschen", und nicht mehr. Guradze ist zuzustimmen, wenn er sagt, daß das mit der Sache befaßte Organ der VN zur Entscheidung darüber zuständig ist, ob der Einwand des Art. 2 Abs. 7 durchgreift, nicht aber der betreffende Staat. Schließlich kann man sich unter den gegebenen Umständen eine autoritativere Entscheidung als einen mit qualifizierter Mehrheit gefaßten Beschluß der Vollversammlung nicht vorstellen, daß eine konkrete Verletzung eines Grundrechtes und damit der Charta durch einen Mitgliedstaat keine Frage der inneren Zuständigkeit ist[5]. Aber solange einzelne Staaten trotzdem noch die Möglichkeit haben, die Charta so auszulegen, wie es ihnen beliebt, hat das nur akademischen Wert, und es bleibt nichts übrig, als die Bemühungen um einen wirksamen Schutz der Menschenrechte im gegenwärtigen, zugegebenermaßen unzureichenden Rahmen fortzusetzen.

Der Meinung des Verfassers, daß die Einbeziehung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte eine Konzession an die Sowjetunion war, kann kaum beigepflichtet werden. Ganz im Gegenteil sollte gerade die Verknüpfung dieser mit den politischen Rechten in eine einzige Deklaration nach der Ansicht der führenden demokratischen Mächte (bei voller Aufrechterhaltung ihres Glaubens, daß es zunächst auf die Redefreiheit ankommt) die Universalität der demokratischen Alternative gegenüber der Einseitigkeit der kommunistischen Parolen unterstreichen. Abgesehen davon, ist das meiste, was der Verfasser zur Analyse der die Menschenrechte erwähnenden Bestimmungen der Charta[6], der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der beiden VN-Entwürfe für Konventionen sagt, sehr wertvoll. Die Bestimmung des Entwurfes über politische Rechte, daß alle auf Grundlage gleicher Bedingungen Zugang zu allen Aemtern haben müssen, scheint er mißverstanden zu haben, wenn er glaubt, darin eine Verpflichtung demokratischer Staaten erblicken zu müssen, auch Kommunisten in den Staatsdienst einzustellen. Unter keinem Regime haben Bewerber einen Rechtsanspruch auf Einstellung im öffentlichen Dienst, und die Ablehnung einer Bewerbung wird kaum je mit politischen Erwägungen begründet werden. Worum es hier geht, ist der Ausschluß der bevorzugten Behandlung bestimmter Bevölkerungsgruppen bei Stellenbewerbungen. Lebhaft zustimmen muß man dem Verfasser dort, wo er sich für die Zulassung von Petitionen von Einzelmenschen an die VN ausspricht.

Sehr ausführlich behandelt der Autor schließlich alle Aspekte der Europäischen Konvention für Menschenrechte und unterwirft ihre materiellen Bestimmungen einem eingehenden Vergleich mit den korrespondierenden Artikeln des Grundgesetzes und anderer deutscher Gesetze. Da nach der Auffassung Guradzes (und vieler anderer) die Konvention durch die Ratifizierung unmittelbar anwendbares Bundesrecht geworden ist, würden im Zweifelsfalle weitergehende Bestimmun-

gen der Konvention gelten. Aber der Verfasser scheint einem Irrtum zu verfallen, wenn er annimmt, daß der Artikel 12 der Konvention u. a. das Ehehindernis der Schwägerschaft aufhebt, denn dieser Artikel proklamiert das uneingeschränkte Recht der Eheschließung nur „im Rahmen der einschlägigen innerstaatlichen Gesetzgebung", erkennt also den bestehenden Zustand ausdrücklich an.

Manche Gedankengänge, die denen Guradzes verwandt sind, klingen in dem Buch von Moses *Moskowitz* wieder an, in dem sich Sachkenntnis mit einer Leidenschaft für Recht und Gerechtigkeit zu einem dringenden Appell an die einzelnen Staaten vereinigt, mit dem internationalen Schutz der Menschenrechte Ernst zu machen. Der Verfasser hat als Vertreter einer amerikanisch-jüdischen Organisation von Anfang an an den Arbeiten der VN-Kommission für Menschenrechte teilgenommen und eine große Zahl von konkreten Vorschlägen gemacht, die meist ungehört verhallten. Seine Darstellung ist darum dort am wertvollsten, wo sie den Widerspruch zwischen Schein und Sein, zwischen den Verheißungen der Charta und der Sabotierung der Durchführung ihrer Bestimmungen — keineswegs nur durch die Mitglieder des Sowjetblocks! — aufzeigt. Er schildert z. B. die Verhandlung zweier konkreter Beschwerden genauer, nämlich der über die südafrikanische Rassenpolitik und der über die Zwangsarbeit. In beiden Fällen kam es zur Verurteilung der Praxis der betreffenden Staaten, denen es aber freistand, sich durch die Behauptung, es handle sich um illegale und daher nicht existierende Entscheidungen, aus der Affäre zu ziehen. In der Kritik legt der Autor sehr treffend alle schwachen Punkte des gegenwärtigen Zustandes dar. Seine positiven Vorschläge ermangeln aber manchmal der Folgerichtigkeit. Man kann ihm zustimmen, wenn er die Fragwürdigkeit eines Verfahrens beklagt, das nur Regierungen, die erfahrungsgemäß an den Dingen bloß dann interessiert sind, wenn sie sie politisch auszuschlachten vermögen, als Beschwerdeführer vor dem internationalen Forum zuläßt und nur diese Möglichkeit in den vorbereiteten Konventionen ins Auge faßt. Man kann alles unterschreiben, was er zugunsten des Petitionsrechtes des Einzelmenschen vorbringt, dessen Verweigerung im Rahmen der Vereinten Nationen, die es gerade nur den Bewohnern der Treuhandgebiete zubilligen, ein absoluter Anachronismus ist. Moskowitz tut gut daran, den bereits 1950 von Uruguay den Vereinten Nationen vorgelegten und bis heute nicht verhandelten Antrag auf Schaffung des Amtes eines Hohen Kommissars oder Generalanwalts der Vereinten Nationen für Menschenrechte in Erinnerung zu rufen — die Bestellung eines solchen Funktionärs, der sowohl die einlangenden Beschwerden sieben als auch die von ihm für begründet befundenen mit der ganzen Autorität seines Amtes vertreten würde, wäre zweifellos ein historischer Fortschritt. (Im Anhang des Buches ist der Wortlaut der Vorschläge abgedruckt.) Aber der Autor, der die angesichts seiner sonstigen Haltung überraschende Meinung vertritt, die Frage der „innerstaatlichen Zuständigkeit" sei nicht unbedingt nur ein Problem juristischer Erwägungen, muß sich doch des Utopischen eines Planes bewußt sein, den Regierungen die Fähigkeit abzusprechen, unvoreingenommen über Verletzungen von Menschenrechten zu Gericht zu sitzen, und sie zugleich zu bewegen, eine Versachlichung der Prozedur durch Schaffung bindender Konventionen mit weitgehenden Kontrollmöglichkeiten nicht nur zu gestatten, sondern geradezu herbeizuführen.

Heribert *Golsongs* vorbildlich dokumentierte und nach jeder Richtung höchst wertvolle Studie über das Rechtsschutzsystem der Europäischen Konvention für Menschenrechte ist die Frucht langjähriger theoretischer und praktischer Befassung mit der Materie. (Der Autor ist Beamter des Europarates und war lange Sekretär der Europäischen Kommission für Menschenrechte.) Sie geht von der gegen alle gegenteiligen Ansichten nachdrücklichst verteidigten These aus, daß es sich bei der Konvention nach dem Willen ihrer Autoren um einen Vertrag handelt, der ohne besondere innerstaatliche Ausführungsbestimmungen ausführbares innerstaatliches Recht wird und daher dem einzelnen Menschen greifbare Rechtsansprüche verleiht. Für Staaten wie die Bundesrepublik, die ohne weiteres die innerstaatliche Wirksamkeit internationaler Verträge anerkennen können, mag diese Argumentation einleuchtend sein. Wie ist es aber bei Staaten, deren Gerichte die Auffassung vertreten (Großbritannien, Irland), ein internationaler Vertrag habe nur insoweit innerstaatliche Gültigkeit, als dies die gesetzgebenden Instanzen ausdrücklich aussprechen? Hier konstruiert der Verfasser eine aus der Ratifizierung erfließende Verpflichtung zur innerstaatlichen Anerkennung, und er stützt diese Theorie auf Art. 13 der Konvention, demzufolge Opfer der Verletzung eines Grundrechtes zunächst entsprechende innerstaatliche Beschwerdemöglichkeiten haben. Das beinhalte eine den Vertragspartnern auferlegte Pflicht. Es fragt sich aber, ob dieser Art. 13, der in der Konvention notwendig ist, um der überflüssigen Inanspruchnahme internationaler Beschwerdeinstanzen vor Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtszuges vorzubeugen, tatsächlich konstitutive und nicht bloß deklaratorische Bedeutung hat. Schließlich ist das Bestehen von entsprechenden Einrichtungen zur Beschreitung des Rechtsweges ein Wesenselement eines Rechtsstaates, nicht aber eine zusätzliche Pflicht.

Der Verfasser gibt dann eine genaue Beschreibung der im Rahmen der Konvention bestehenden Beschwerdeinstanzen, zu denen er mit Recht nicht nur die Europäische Kommission für Menschenrechte und den Gerichtshof, sondern auch den Ministerausschuß rechnet, dem die Entscheidung in Fällen zukommt, die aus irgendeinem Grund nicht an den Gerichtshof gehen, über den aber im Schoße der Kommission keine Einigung zu erzielen war. Nicht ganz überzeugend hingegen scheint seine Theorie, daß der Ministerausschuß hier nicht als Organ des Europarates, sondern als Organ der „Staatengemeinschaft Menschenrechtskonvention" auftritt.

Besonderes Interesse kann in Anspruch nehmen, was Golsong über das Funktionieren des Rechtsschutzsystems der Konvention sagt. Aus seiner eingehenden Schilderung des Verfahrens, dem Individualbeschwerden von der Europäischen Kommission unterworfen werden, erfährt man viele sehr bemerkenswerte Einzelheiten. Die Tatsache, daß die Kommission bis jetzt zwar Hunderte Individualbeschwerden wegen behaupteter Verletzung eines Grundrechtes als nicht verhandlungsfähig zurückgewiesen, aber nur zwei überhaupt zur Verhandlung zugelassen hatte, ohne in diesen Fällen bisher zu einer Entscheidung zu gelangen, würde auf den ersten Blick darauf schließen lassen, daß sie sich mehr in formalistischen Spitzfindigkeiten als in Rechtsfindung ergeht. Dem ist aber keineswegs so. Bei einer neuen Einrichtung, deren Kompetenzen nicht leicht dem Durchschnittsmenschen einzuleuchten vermögen, ist es begreiflich, daß die große Mehrheit der Petenten einfach glaubt, in Straßburg könne man sich über alles und

jedes beschweren, also auch gegen die behauptete Verweigerung oder Verletzung von Rechten, die in der Konvention gar nicht garantiert sind (etwa Zahlung einer Altersrente). Manche Petenten wenden sich nach Straßburg, ehe sie den innerstaatlichen Rechtszug ausgeschöpft haben. Hier muß die Kommission aussprechen, daß die Beschwerde nicht verhandlungsfähig ist, aber auch das geschieht oft mit sehr interessanten und die Dinge ordentlich untersuchenden Begründungen, aus denen sich in aller Stille eine ganz neue europäische Spruchpraxis entwickelt. In Form einer Vorentscheidung, die die Frage der Zulässigkeit verneinte, wurde z. B. in sehr beachtenswerter Weise die Vereinbarkeit der Bestrafung homosexueller Betätigung mit dem Recht auf Achtung des Privatlebens und der Gleichberechtigung der Geschlechter begründet.

Was der Verfasser aus seiner praktischen Erfahrung über die Staatenbeschwerde sagt, also über die Verhandlung von Beschwerden eines Staates gegen einen anderen, bestätigt die Richtigkeit der theoretischen Bedenken, die Guradze und Moskowitz ausgesprochen haben. Nur ein Idealstaat könnte sich zu der Höhe der Objektivität aufschwingen, die dort Beschwerde führt, wo Recht verletzt wird, ohne auf politischen Vor- oder Nachteil zu sehen. Tatsächlich hat es auf diesem Gebiet im Bereich der Europäischen Konvention nur zwei griechische Beschwerden wegen der Verhältnisse in Cypern gegeben, also in juristische Formen gekleidete rein politische Aktionen. Sie wurden durch die Entwicklung gegenstandslos, hätten aber selbst nie das Problem lösen oder die Lösung erleichtern können. Dieser Umstand mindert auch den Wert des jetzt endlich ins Leben getretenen Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, an dessen Entscheidung Einzelne nicht appellieren können und der daher neben der eine lebhafte Tätigkeit entfaltenden Europäischen Kommission ein Schattendasein zu führen gezwungen ist.

Zum Abschluß dieser Betrachtung sei auf die bisher einzige Publikation hingewiesen, die das Minderheitenproblem in der Gestalt behandelt, die es seit dem Zusammenbruch des Minderheitenschutzverfahrens im Rahmen des Völkerbundes angenommen hat. Innis L. *Claude*, Professor der Harvard University, hat dieses politisch und literarisch vernachlässigte Kapitel in einem Buch bearbeitet, das an Gründlichkeit der Betrachtungsweise, Vertrautheit mit einer komplizierten Materie und vor allem an leidenschaftsloser Objektivität nichts zu wünschen übrigläßt. Es würde den Rahmen dieser Uebersicht sprengen, wollten wir auf alle Gedankengänge Claudes eingehen, der die Abkehr von dem Glauben an den Minderheitenschutz auf internationaler Ebene, die für und gegen die Politik der gewaltsamen Bevölkerungsumsiedlungen gebrauchten Argumente und das Zögern der Vereinten Nationen schildert, den Komplex des Minderheitenschutzes überhaupt in Angriff zu nehmen. Der Verfasser charakterisiert letzteres richtig mit den Worten, die „Vereinten Nationen seien nicht bereit, den Gedanken zu verwerfen, daß die Rechte der nationalen Minderheiten ein geeignetes Feld für internationale Aktion sind; sie seien aber ebensowenig bereit, den Verpflichtungen ins Auge zu sehen, die aus diesem Gedanken erfließen“ (S. 152). In diesem Zusammenhang interessiert besonders, was der Autor über das Versagen des hier zunächst zuständigen Organs der Vereinten Nationen berichtet. Es handelt sich um den als Hilfsorgan der Kommission für Menschenrechte seit 1947 tätigen Unterausschuß zur Vorbeugung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz.

Nach einigen Anläufen und dem vergeblichen Versuch, sich auch nur über die Bestimmung des Begriffs der nationalen Minderheit zu einigen, hat die Subkommission das Gebiet ganz verlassen und sich ausschließlich mit — natürlich an sich wichtigen und nützlichen — Studien auf dem Gebiet der Diskriminierung beschäftigt. Obwohl kaum ein Zweifel daran bestehen kann, daß das Recht einer nationalen Minderheit auf Schutz gegen Entnationalisierung (oder gegen eine unerwünschte Assimilierung) zu den Grundrechten gehört und nicht durch einen allgemeinen Anspruch auf Gleichheit allein schon befriedigt werden kann, bleibt die Bestimmung über Minderheitenschutz des VN-Entwurfes einer Konvention über die politischen Rechte weit hinter den sachlichen Mindestanforderungen zurück[7]. Die Europäische Konvention für Menschenrechte enthält überhaupt keine diesbezügliche Bestimmung, doch haben im Rahmen des Europarates Bestrebungen eingesetzt, den toten Punkt zu überwinden[8]. Auf die Dauer muß es doch klar werden, daß es Augenblicksvorteile bieten mag, aber sich später rächt, wenn eine internationale Gemeinschaft die Augen vor dem Minderheitenproblem verschließt. Vielleicht wird die kürzlich für Cypern vereinbarte Regelung, die die Elemente eines neuartigen Schutzes von nationalen Minderheiten in sich trägt, aber noch der Ausarbeitung nach vielen Richtungen bedarf, zu einer Wiedergeburt der Bemühungen beitragen, internationale Grundsätze für den Schutz nationaler Minderheiten und die Ueberwachung seiner Einhaltung auszuarbeiten — Bemühungen, denen Claude 1955 noch sehr skeptisch gegenüberstand.

ANMERKUNGEN

1) Das trifft schon auf den Titel des Buches zu, das nicht den Stand der Menschenrechte als solchen, sondern den Stand ihres Schutzes im Völkerrecht behandelt. Auf S. 95 wird ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofes als „Urteil" bezeichnet.

2) Auf S. 190 wird als Zitat aus der Europäischen Konvention angegeben, Tötung sei als erlaubt anzusehen, wenn sie unbedingt erforderlich sei, um z. B. die Verteidigung eines Menschen gegenüber rechtswidriger Gewaltanwendung sicherzustellen. Die Konvention gebraucht aber die merkwürdige Wendung von der zur Erzielung eines bestimmten Zweckes unbedingt nötigen Tötung gar nicht, sondern exkulpiert eine Tötung, „wenn sie sich aus einer unbedingt erforderlichen Gewaltanwendung ergibt, um die Verteidigung ... sicherzustellen". Die Schlußfolgerungen, die der Verfasser aus seiner irrtümlichen Darstellung zieht, sind gleichfalls irrig.

3) Auf S. 108 behauptet der Verfasser, die „Erklärung der Rechte und Pflichten der Staaten" sei von der Vollversammlung der Vereinten Nationen angenommen worden. Dies ist jedoch nicht der Fall. Siehe dazu *Pollard*, „Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen", Europa-Archiv 13/1956, S. 9003—9006.

4) Lauterpacht, „International Law and Human Rights", London 1950, S. 118. Siehe dazu *Brügel*, „The Right to Petition an International Authoritiy" in: *The International and Comparative Law Quarterly*, Oktober 1953, S. 542—563.

5) Die Ideallösung des Konflikts durch eine Neufassung der Charta ist außerhalb des Bereiches der Möglichkeiten, da sie nur mit Zustimmung der Sowjetunion erfolgen könnte.

6) Besonders interessant sind in diesem Zusammenhang angeführte amerikanische Gerichtsurteile, die sich mit der Frage der innerstaatlichen normativen Wirkung der Charta auseinanderzusetzen hatten.

7) Siehe dazu *Brügel*, „Vereinte Nationen und Menschenrechte", Europa-Archiv 19/1954, S. 6923—6928.

8) Siehe Europa-Archiv 23—24/1957, S. 10 416/17.

Bilaterale Gespräche und multilaterale Tatsachen

Nachdem die Genfer Außenministerkonferenz in zehn Wochen kein Ergebnis erreichte, das die Einberufung einer Gipfelkonferenz gerechtfertigt hätte, gleichzeitig aber auf beiden Seiten der Wunsch besteht, „im Gespräch zu bleiben", sind faute de mieux zweiseitige Besprechungen der Regierungschefs eingeleitet worden. Es ist nicht anzunehmen, daß deshalb die multilateralen Verhandlungen auf der Ebene der internationalen Organisationen und der Außenminister eine neue Richtung einschlagen werden. Die Lage der beiden Hauptmächte bleibt noch immer, wie Robert *Oppenheimer* einmal gesagt hat, ähnlich der von zwei Skorpionen, die sich in einer engen Flasche umklammert halten. Für beide würde ein direkter Angriff Selbstmord bedeuten. Beide müssen lernen, nebeneinander in einem „Gleichgewicht des Schreckens" zu existieren. Der Uebergang zur „Besuchs-Diplomatie" ist nur ein Aufschub der ungelösten Konflikte. Das Ergebnis der nächsten Phase der Verhandlungen hängt davon ab, wie auf beiden Seiten die Atempause genützt wird.

Für die Sowjetunion hat der 21. Parteikongreß der KPdSU zu Beginn dieses Jahres expansive Ziele festgelegt, die ungeheure Anforderungen an die Wirtschaftskraft stellen und der Außenpolitik eine zeitweilige Entspannung im Zeichen der Konsolidierung des status quo nahelegen. Die Analyse der Ergebnisse des Parteikongresses von Boris *Meissner* (vgl. EA 7—8/1959, S. 209—260) und in dieser Folge von Erich *Kordt* (S. 555 — S. 568) lassen jedoch keinen Zweifel daran, daß es das Ziel der Sowjetunion bleibt, die Westmächte mürbe zu machen, um sie im Laufe des kommenden Jahrzehnts wirtschaftlich und machtpolitisch zu überflügeln.

Um so wichtiger ist es, die Atempause der nächsten Monate zu nutzen, um der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Europas neue Impulse zu geben.

Der nachfolgende Aufsatz von Günter *Schleiminger* (S. 544 — S. 554) weist darauf hin, daß die wirtschaftliche „Schönwetterperiode" in Westeuropa, die im Zusammenhang mit der Konvertierbarkeit der Währungen aufgetreten ist, von günstigen äußeren Umständen abhängt, mit deren unbegrenzter Fortdauer nicht gerechnet werden kann. Auf keinen Fall kann Europa es sich leisten, daß nun zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der auf der Konferenz von Stockholm im Juli beschlossenen „Kleinen Freihandelszone" ein Handelskrieg ausbricht. Die Gründung einer multilateralen europäischen Wirtschaftsassoziation, wie sie in der gemeinsamen Denkschrift des amerikanischen Committee for Economic Development (CED) und des Comité Européen pour le Progrès Economique et Social (CEPES) empfohlen wird, würde neue politische Tatsachen schaffen, die auch der „Besuchs-Diplomatie" Richtung und Inhalt geben könnten. (Vgl. den Literaturaufsatz von Norbert *Kohlhase* „Die Bedeutung des Gemeinsamen Marktes für Europa und die freie Welt" in EA 14/1959, S. 476—480).

Co.

Von der Europäischen Zahlungsunion zur Währungskonvertierbarkeit *

Von Günter Schleiminger

Am Vormittag des 27. Dezember 1958 suchten die Delegierten der Länder Großbritannien, Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Niederlande und Luxemburg den Generalsekretär der OEEC in seinem Amtssitz, dem Château de la Muette in Paris, auf. Sie teilten ihm übereinstimmend mit, daß ihre Regierungen die Mitgliedschaft in der Europäischen Zahlungsunion noch am gleichen Tage zu beenden wünschten, und sie beantragten die sofortige Inkraftsetzung des im Jahre 1955 unterzeichneten, aber bislang noch nicht angewendeten Europäischen Währungsabkommens (EWA). Da ein solches Begehren nach dem EZU-Abkommen nur dann zulässig und wirksam war, wenn eine größere Anzahl von Mitgliedsländern zur Währungskonvertierbarkeit überging, bedeutete dieser Schritt nicht weniger als das Ende einer Aera und den Beginn einer neuen in den europäischen und darüber hinaus den internationalen Währungsbeziehungen. Tatsächlich schloß noch am gleichen Tage die Europäische Zahlungsunion für immer ihre „Schalter“: Eine der erfolgreichsten europäischen Institutionen hatte sich, entsprechend der ihr gestellten Aufgaben, durch ihr eigenes Wirken überflüssig gemacht. Neue Formen der währungspolitischen Zusammenarbeit in Europa traten an ihre Stelle.

Der EZU sind seitdem zahlreiche Nachrufe gewidmet worden, die noch einmal deutlich machten, welches Ansehen sich diese Institution in den 8½ Jahren ihres Bestehens erworben hatte. In die Genugtuung über die Verwirklichung der europäischen Währungskonvertierbarkeit mischte sich so ein gewisses Bedauern, diese schon zum Symbol europäischer Solidarität gewordene Einrichtung zu verlieren, um so mehr, als mit ihrem Nachfolger, dem Europäischen Währungsabkommen (EWA), damals nur wenige Eingeweihte eine Vorstellung verbanden.

Zu ihren Lebzeiten hatte sich die EZU nicht immer einer solchen Anerkennung erfreuen können, sondern sich manche Kritik gefallen lassen müssen. Später wurde angesichts ihrer unleugbaren Erfolge die Beurteilung auch seitens der früheren Kritiker wohlwollender, und mancher der Nachrufe hat jetzt den Eindruck entstehen lassen, als sei die Verwirklichung der europäischen Währungskonvertierbarkeit einzig und allein der Existenz und dem Wirken der EZU zu verdanken.

In den nachfolgenden Ausführungen wird nun versucht, zur Ergründung ihrer tatsächlichen Rolle und ihrer wirklichen Verdienste um die europäische Währungs-

*) Vgl. hierzu auch die in EA 4/1959, S. D 67—D 86 veröffentlichten Dokumente zur europäischen Handels- und Währungspolitik sowie die dort gegebenen Quellenhinweise.

neuordnung beizutragen. Diese Aufgabe ist schon des historischen Interesses wegen lohnend; darüber hinaus sind aber die mit der EZU gesammelten Erfahrungen ein Wegweiser auch für die Währungspolitik im Zeitalter der Konvertierbarkeit.

Der Wille der westeuropäischen Länder, durch eine enge wirtschaftliche Zusammenarbeit untereinander das Europäische Wiederaufbauprogramm der Vereinigten Staaten zu ergänzen und zum Erfolg zu führen, war der Anlaß zur Gründung der OEEC im Jahre 1948. Ausgangslage war die wirtschaftliche Desintegration des zu großen Teilen kriegszerstörten Westeuropa am Ende der 40iger Jahre, gekennzeichnet durch ein äußerst niedriges Niveau des gegenseitigen Güteraustausches, für dessen Orientierung die Grundsätze internationaler Arbeitsteiligkeit eine nur untergeordnete Rolle spielten. Die geringen Devisenreserven duldeten keine Risiken und zwangen die europäischen Länder, den Ausgleich ihrer Zahlungsbilanz durch Ausgleich der Zahlungen mit jedem einzelnen ihrer Partner herbeizuführen. Die diskriminatorischen Handelshemmnisse, der sie sich hierzu bedienten, machten eine Intensivierung des europäischen Güteraustausches unmöglich. Noch 1950 unterhielten die westeuropäischen Länder nicht weniger als 200 bilaterale Zahlungsabkommen, und in jedem bestimmte der zahlungsschwächste Partner das Ausmaß der Umsätze, denn Ueberschüsse waren wegen der fehlenden Austauschbarkeit der Guthaben ebenso unerwünscht wie Defizite. Die europäischen Währungen waren nicht nur gegenüber dem Gold und dem Dollar „inkonvertierbar“, sie waren selbst untereinander nicht austauschbar, und die gegenseitigen Kredite erreichten ein nur unbedeutendes Ausmaß.

Den Bemühungen der OEEC zugunsten eines Abbaus der mengenmäßigen Handelsbeschränkungen, d. h. ihrer in Etappen und auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit durchgeführten Liberalisierungspolitik, mußten größere Erfolge so lange versagt bleiben, als diese Nicht-Transferierbarkeit der europäischen Währungen fortdauerte. Im Januar 1950 kamen die im OEEC-Rat versammelten Minister zu dem Ergebnis, daß eine weitere Ausdehnung der Liberalisierung auf einer nichtdiskriminatorischen Basis nur nach Einführung eines Zahlungssystems möglich sein würde, das eine freie Transferierbarkeit in Europa garantierte. Dieser Einsicht entstammte die EZU, deren Gründung im Sommer 1950 jeden währungspolitischen Anreiz zur handelspolitischen Diskriminierung beseitigen sollte.

WÜRDIGUNG DER EUROPÄISCHEN ZAHLUNGSUNION

Das Konzept der EZU war für die Verhältnisse um 1950 neuartig und kühn. Es beseitigte mit einem Schlage, zumindest auf dem Gebiet des Zahlungsverkehrs, den Bilateralismus, machte die europäischen Währungen untereinander transferierbar, und ein sinnreicher Kreditmechanismus ergänzte die damals sehr unzureichenden nationalen Devisenreserven. Zugleich gewann man mit der EZU ein Forum für die Abstimmung währungspolitischer Maßnahmen, wie es für eine vertrauensvolle wirtschaftliche Zusammenarbeit unerläßlich ist. Die Grundlinien dieses im EZU-Abkommen festgelegten multilateralen Zahlungs- und Kreditsystems waren relativ einfach. Durch eine regelmäßige (monatliche) Aufrechnung aller bei den Notenbanken aufgelaufenen Guthaben und Verpflichtungen im Wege eines (zwangsweisen) multilateralen Clearings waren die europäischen

Währungen mit einem Male gleichwertig: jedes Guthaben, gleichgültig gegenüber welchem Mitgliedsland es erworben wurde, konnte jetzt zum Ausgleich einer Schuld an ein beliebiges anderes Mitgliedsland verwendet werden. Bilaterale Ueberschüsse und Defizite, bisher die Richtschnur für die Handelspolitik, hatten von nun ab allenfalls noch einen statistischen Wert, für die wirtschaftspolitischen Instanzen zählte jedoch nur noch der Zahlungsbilanzsaldo gegenüber der Gesamtheit der übrigen EZU-Mitglieder, der in der monatlich errechneten EZU-Nettoposition ablesbar war.

Die Neuartigkeit der EZU erschöpfte sich mit dieser Clearingfunktion aber keineswegs. Die in der monatlichen Abrechnung übrigbleibenden Spitzenbeträge, seien es Guthaben oder Verpflichtungen gegenüber der EZU, erforderten einen Ausgleich, sei es durch Barzahlung oder durch Kredit. Barzahlung kann im zwischenstaatlichen Zahlungsverkehr immer nur eine Leistung in Gold oder einer frei konvertierbaren Währung bedeuten, und zur Kreditgewährung wird sich ein Gläubiger immer nur innerhalb gewisser Grenzen und auf Grund vertraglich festgelegter Bedingungen bereit erklären. Die EZU sah beides vor: ein bestimmter Prozentsatz der monatlichen Spitzenbeträge wurde in Gold oder US-Dollar geregelt (bei Defiziten durch eine Zahlung des Schuldners an die EZU, bei Ueberschüssen durch eine Zahlung der EZU an die Gläubiger), der verbleibende Teil der Abrechnungsspitzen hingegen wurde zu vertraglich festgelegten Bedingungen kreditiert. Die von dem Gläubiger in dieser Weise angesammelten Forderungen gegen die EZU waren multilateral verwendbare Devisenreserven — sie konnten jederzeit zur anteiligen Finanzierung etwaiger EZU-Defizite eingesetzt werden. Die Schuldner hingegen konnten hoffen, ihre Schulden an die EZU durch spätere Ueberschüsse abzutragen. Diese Kombination von Barzahlung und Kreditgewährung hatte außerordentliche Vorzüge: die gegenseitige Kredithilfe förderte die Bereitschaft der OEEC-Länder, die Risiken der Handesliberalisierung einzugehen, die Verpflichtung zu einem teilweisen Barausgleich der Spitzensalden wirkte erzieherisch und versah überdies die EZU von Beginn an mit einem „Goldschimmer" und war der eigentliche Ausgangspunkt für ein vollkonvertibles Zahlungssystem.

So revolutionär und einfallsreich das Konzept der EZU auch 1950 erscheinen mußte, so war es — rückblickend gesehen — dennoch nur ein bescheidener Anfang. Ohne Zweifel stellte die EZU in ihren Anfängen einen „Weichwährungsclub" in dem Sinne dar, daß der größere Teil der in der multilateralen Abrechnung entstehenden Spitzensalden nicht durch Zahlung in konvertierbarer, also „harter" Währung, sondern durch automatische Kredite ausgeglichen wurde. Auch war es ein regionales Zahlungssystem, und zwar nicht nur deshalb, weil seine Mitgliederzahl auf die westeuropäischen Länder beschränkt blieb, sondern auch in dem Sinne, daß zumindest im Anfang nur die zwischen diesen Mitgliedern und ihren angeschlossenen Währungsgebieten erzielten Umsätze in die multilaterale Abrechnung eingingen, nicht aber der äußere Zahlungsverkehr der Mitglieder in seiner Gesamtheit. Diese Trennung entsprach dem damaligen Denken in „Zahlungskreisen" (Dollar-Raum, EZU-Raum, bilateraler Raum), die eine notwendige Zwischenstufe vom rein bilateralen Zahlungsverkehr zur Dollarkonvertierbarkeit bildeten. Die Entwicklung zu einem „Hartwährungsclub", verwirklicht durch die progressive Beseitigung dieser Abgrenzungen und Annäherung an eine

de facto-Konvertierbarkeit, entsprach aber keineswegs einer Zwangsläufigkeit. Sie war vielmehr das Ergebnis einer zielbewußten Politik und stellt die eigentliche Erfolgsgeschichte der EZU dar, die folgerichtig mit ihrer eigenen Auflösung endete.

Die anfängliche Ungewißheit über den Weg, den die EZU nehmen würde, war die Ursache, warum manche Kreise in den Vereinigten Staaten die amerikanische „Geburtshilfe" bei ihrer Gründung (die Regierung der Vereinigten Staaten hatte der EZU einen Kapitalstock von 350 Millionen Dollar zur Verfügung gestellt) kritisierten und ihre Tätigkeit mit großem Mißtrauen verfolgten. Auch in Europa wurden Zweifel geäußert, ob ein regionales Zahlungssystem die Verwirklichung weltweiter Konvertierbarkeit nicht eher verzögern als fördern würde. Die Gefahr, daß ein regionales Zahlungssystem Tendenzen der Selbstabschließung entwickelt, ist auch durchaus nicht von der Hand zu weisen: sofern die Mitgliedsländer einen Zahlungsbilanzausgleich mit den übrigen Partnern zu Lasten ihrer Beziehungen mit dritten Ländern anstreben, verwirklichen sie in der Tat nur einen „Bilateralismus auf höherer Ebene". Gewisse anfängliche Entwicklungen schienen diesen Kritikern sogar recht zu geben: Als 1952 Belgien ein extremer Gläubiger der EZU geworden war, wurde diesem Mitglied empfohlen, seine (regionale) Zahlungsbilanz mit den übrigen EZU-Ländern durch Umlagerung von Einfuhren (insbesondere aus den Vereinigten Staaten) auszugleichen, was im Sinne einer „weltweiten" Ausrichtung des internationalen Handels- und Zahlungsverkehrs sicherlich einen Rückschritt bedeutete.

Allerdings konnte damals schon eingewandt werden, daß die EZU zwar ein regionales Zahlungssystem darstellte, daß aber (selbst ohne Berücksichtigung der den Mitgliedsländern angeschlossenen Währungsgebiete) der über die EZU abgerechnete Europahandel für viele Mitgliedsländer über 50 vH, ja über 60 vH ihres Außenhandels ausmachte. Durch die Teilnahme auch der angeschlossenen Währungsgebiete, wie z. B. der gesamten Sterlingzone, an der multilateralen Abrechnung reichte die EZU weit über Europa hinaus. Sie bildete schon in ihrer Anfangszeit einen Zahlungsraum, dessen Umsätze mehr als die Hälfte des gesamten Welthandels ausmachten. Dennoch bleibt die Tatsache bestehen, daß der Zahlungsverkehr mit der EZU für die Mitgliedsländer nur einen — wenn auch sehr großen — Ausschnitt aus ihren Gesamt-Zahlungsbilanzen darstellte und daß eine auf die strikte Vermeidung von Ueberschüssen oder Defiziten mit diesem Zahlungsraum ausgerichtete Politik der Struktur des Welthandels zuwidergelaufen und jeder in dieser Richtung gehende Anreiz bedenklich gewesen wäre.

DIE „ÖFFNUNG" UND „HÄRTUNG" DER EZU

Daher stellte sich die Aufgabe einer „Oeffnung" der EZU. Sie erfolgte in zweierlei Richtung.

Aufbauend auf der von der EZU verwirklichten Transferierbarkeit der europäischen Währungen, begann zunächst Großbritannien (1954), bald gefolgt von der Bundesrepublik und später auch anderen Mitgliedsländern, diese Transferierbarkeit auf andere, nicht der EZU angehörende Länder auszudehnen. Dies geschah durch die Beseitigung der bilateralen Clearingabkommen auch mit Nicht-

Mitgliedsländern und die Schaffung der sogenannten „beschränkt konvertierbaren“ Ausländerkonten, die häufig im gesamten Nicht-Dollar-Raum transferierbar waren. In einigen Fällen wurde der Uebergang vom bilateralen zum multilateralen Zahlungsverkehr mit Ländern außerhalb der EZU in multilateralen Vereinbarungen niedergelegt, so mit Brasilien („Haager Club“), Argentinien („Pariser Club“) und Finnland. In den letzten Jahren ihres Bestehens war die EZU auf diese Weise praktisch zu einem Zahlungssystem für die gesamte Nicht-Dollar-Welt geworden.

Aber auch zum Dollar-Raum wurden Brücken geschlagen. In dem Maße, wie die beschränkt konvertierbaren europäischen Währungen auf den freien Devisenmärkten (Zürich, New York) mit nur geringem Abschlag auch in Dollar eingetauscht werden konnten, waren bereits Kommunikationsmöglichkeiten zwischen den beiden Zahlungsräumen gegeben. Den entscheidenden Schritt zur Oeffnung der EZU leistete aber die „Härtung“ ihrer Zahlungsmodalitäten, d. h. die schrittweise Erhöhung der Gold- und Dollarzahlungen zu Lasten der automatischen Kreditgewährung in der monatlichen Spitzenabrechnung. Betrug das Gold-Kredit-Verhältnis zunächst 40 : 60, so wurde es 1954 auf 50 : 50 und bereits ein Jahr darauf auf 75 : 25 erhöht. Ein immer größerer Teil der im europäischen Handel entstehenden Salden wurde so durch Zahlung in konvertierbarer Währung ausgeglichen.

Diese „Härtung“ der EZU im Sinne einer Annäherung an die bei freier Konvertierbarkeit geltenden Formen des Zahlungsverkehrs verfolgte nicht zuletzt handelspolitische Ziele. Nach der erfolgreichen Beseitigung der handelspolitischen Diskriminierung in den europäischen Austauschbeziehungen, ermöglicht durch die Transferierbarkeit der EZU-Währungen, sah man 1954/55 die Zeit gekommen, die Anwendung dieser Grundsätze auch auf den Dollar-Raum auszudehnen. Die Zunahme der europäischen Bestände an Dollar-Devisen erlaubte es, die bisher auf Europa begrenzte Handelsliberalisierung schrittweise und zunächst vorsichtig experimentierend auf die Vereinigten Staaten und Kanada auszuweiten und damit die bisherige Diskriminierung dieser Länder zu mildern. Wieder war es die EZU, die diesem Vorgehen von der Zahlungsseite her entscheidende Impulse gab. Der Uebergang zur „Dreiviertelkonvertierbarkeit“, d. h. die Erhöhung des Goldanteils in der monatlichen Abrechnung auf 75 vH im Jahre 1955, machte eine diskriminatorische Behandlung der Dollar-Länder schon recht uninteressant: Wenn auch für Einfuhren aus Europa in steigendem Maße konvertible Währungen aufgewendet werden mußten, so war weniger Grund gegeben, sich gegen die zum Teil preisgünstigeren Bezugsquellen in Nordamerika abzuriegeln.

Die „Oeffnung“ der EZU durch Uebergang zu „härteren“ Zahlungsregeln innerhalb der Mitglieder hatte uno actu aber auch Konsequenzen für den automatischen Kreditmechanismus der EZU. Hier hatten sich Schwierigkeiten daraus ergeben, daß die EZU ursprünglich nur als Uebergangslösung für eine kurze Frist von zwei bis drei Jahren konstruiert worden war. Dies erklärt z. B. die Tatsache, daß für die Lebensdauer der EZU keine Verpflichtung zur Rückzahlung der Kredite vorgesehen war. Als das Abkommen dann Jahr für Jahr verlängert wurde und die Guthaben der Gläubigerländer und die Verpflichtungen der Schuldner mehr und mehr wuchsen, erwies sich das Fehlen von Rückzahlungsvorschriften als

ein ernster Mangel. Er wurde ab 1954 dadurch gemildert, daß die EZU den Abschluß bilateraler Rückzahlungsabkommen zwischen Gläubiger- und Schuldnerländern initiierte, die zwar ein automatisches Rückzahlungssystem nicht ersetzten, aber doch zur vollen Zufriedenheit der Mitglieder funktionierten. Wie die nachstehende Tabelle zeigt, war von Mitte 1954 bis 1956/1957 eine beträchtliche Abnahme des Kreditvolumens in der EZU zu verzeichnen, weil die von den Schuldnern an die Gläubiger geleisteten Amortisationen größer waren als die im gleichen Zeitraum von und an die EZU gewährten Neukredite. Die erneute Zunahme der Kredite ab 1957 ging aber, wie zu zeigen sein wird, nur noch teilweise auf die automatische Kreditgewährung zurück.

	Verpflichtungen* der Schuldner an die EZU (in Mio $)	Forderungen* der Gläubiger an die EZU (in Mio $)
Jahresmitte 1951	512	649
„ 1952	967	1 031
„ 1953	976	1 132
„ 1954	1 142	1 416
„ 1955	872	1 012
„ 1956	797	986
„ 1957	1 045	1 193
„ 1958	1 011	1 221
bei Liquidation	1 117	1 315

*) Die Differenz zwischen Verpflichtungen und Forderungen erklärt sich daraus, daß die Gold/Kreditrelation auf der Gläubiger- und Schuldnerseite nicht immer und in allen Fällen gleich war.

Die Tabelle zeigt ferner, daß das Kreditvolumen der EZU in den ersten vier Jahren, also in der eigentlichen Liberalisierungsperiode, aufgebaut wurde, und zu einer Zeit, in der die Zahlungsbilanzen aller Mitglieder unter den Anspannungen des Koreakrieges litten. Bei Liquidation der EZU, wiederum vier Jahre später, waren die ausstehenden Kredite zwar nicht auf ihrem Tiefstand, aber immer noch niedriger als zur „Halbzeit" der EZU.

DIE KRITIK AN DER EZU

Zum Zweck einer ausgewogenen Beurteilung der Kreditgewährung in der EZU ist auch zu berücksichtigen, daß von den in der EZU in den 8½ Jahren ihres Bestehens zur Abrechnung gebrachten bilateralen Salden von insgesamt 46 Milliarden Dollar nur 6 vH durch gegenseitige Kreditgewährung ausgeglichen wurden, während 70 vH kompensiert, d. h. miteinander aufgerechnet werden konnten, und 23 vH durch Goldzahlungen geregelt wurden. Betrachtet man nur die nach der Kompensation verbleibenden Spitzensalden, so ergibt sich folgendes Bild: rund 80 vH wurden im Durchschnitt durch Goldzahlungen, rund 20 vH durch Kreditgewährung geregelt. Was dieses Verhältnis für ein großes Gläubigerland wie die Bundesrepublik bedeutet hat, kommt in folgenden absoluten Zahlen zum Ausdruck. Zwar hatte die Deutsche Bundesbank bei Liquidation der EZU ein aus

der automatischen Kreditgewährung resultierendes Guthaben von rund 872 Millionen Dollar ausstehen, andererseits hatte sie seit Beginn der EZU aber nicht weniger als rund 3697 Millionen Dollar an Gold und Dollar von der EZU empfangen. Der weitaus größte Teil des deutschen Gold- und Devisenbestandes stammt somit aus dem Abrechnungsverkehr mit der EZU.

Schließlich ist in Rechnung zu stellen, daß bei Gründung der EZU zwischen den Mitgliedsländern bilaterale Kredite von rund 850 Millionen Dollar ausstanden, die mit Ausnahme eines geringen Restes von 10 Millionen Dollar während der Lebensdauer der EZU getilgt wurden. Die Nettokreditgewährung war demnach noch sehr viel geringer, als in den vorerwähnten Zahlen zum Ausdruck kommt.

Mit dieser Analyse ist auch die gelegentlich geäußerte Kritik an der Automatik der Kreditgewährung schon von der quantitativen Seite her auf das rechte Maß zurückgeführt. Hätte diese Kritik zu Recht bestanden, wäre es auch kaum möglich gewesen, bei der Liquidation der EZU ihre Guthaben und Verpflichtungen relativ reibungslos durch den Abschluß bilateraler Rückzahlungsabkommen abzuwickeln. Tatsächlich ist aber in den nach Auflösung der EZU getroffenen bilateralen Vereinbarungen vorgesehen, daß nicht weniger als die Hälfte aller Forderungen und Schulden innerhalb von drei Jahren zurückgezahlt werden.

Es bleibt das qualitative Argument, daß automatische, d. h. ohne Prüfung oder Auflage an Schuldnerländer gewährte Kredite eine laxe Wirtschaftspolitik begünstigen, notwendige Anpassungsmaßnahmen in diesen Ländern verzögern und damit Ungleichgewichte der Zahlungsbilanzen verewigen. Das Argument ist in dieser generellen Formulierung schwer zu bestreiten, aber nur am konkreten Fall auf seine Stichhaltigkeit zu beurteilen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß der Internationale Währungsfonds, dessen Kreditgewährung überwiegend nicht-automatisch ist, in den letzten Jahren gewisse „quasi-automatische" Ziehungsmöglichkeiten entwickelte, in der gleichen Zeit, in der die EZU sich Formen der nicht-automatischen, d. h. der fallweise und unter Auflagen gewährten Kredite (z. B. die Sonderkredite an Frankreich und die Türkei) zu bedienen begann. Beide Institutionen näherten sich also von verschiedenen Ausgangspunkten einer Mischung von automatischen und nicht-automatischen Krediten, die den Bedürfnissen der zurückliegenden Jahre also doch einigermaßen entsprochen haben müssen. Damit soll aber den überwiegend automatischen Krediten der EZU nicht nachträglich die Absolution erteilt oder bestritten werden, daß sie gelegentlich auch im Sinne der vorerwähnten Kritik mißbraucht wurden. Die Erfahrung der EZU hat andererseits aber auch bewiesen, daß die Gefahr groben Mißbrauchs einer automatischen Kreditgewährung wesentlich eingeschränkt werden kann, wenn ein Mindestmaß von Koordinierung der Wirtschafts- und Währungspolitik gewährleistet ist. Hier haben das EZU-Direktorium und andere zuständige Ausschüsse der OEEC ihre wohl wichtigste Aufgabe gesehen und erfüllt, und damit eine in der Theorie bestehende Gefahr des EZU-Systems weitgehend beheben können. In der Form der regelmäßigen Länderexaminierungen wurde die Wirtschafts- und Zahlungsbilanzpolitik der Mitgliedsländer regelmäßig miteinander konfrontiert und krisenhaften Entwicklungen vorzubeugen versucht. Zwar ließen sich nicht immer Zuspitzungen vermeiden. Von der deutschen Zahlungsbilanzkrise

während des Korea-Konfliktes 1950/51 bis zur französischen Zahlungsbilanzkrise 1957/58 gab es genügend Anlässe auch zum „Feuerwehreinsatz". Die — sei es vorbeugend, sei es im akuten Krisenfall — angewandten Methoden, die an die betroffenen Länder gerichteten Empfehlungen und die von ihnen durchgeführten Stabilisierungsprogramme stellen heute bereits eine Art ungeschriebenen währungs- und konjunkturpolitischen Verhaltenskodex dar. Sein Zustandekommen, nachzulesen in den Jahresberichten des EZU-Direktoriums, ist ein Stück faszinierender europäischer Währungsgeschichte.

DIE AUSARBEITUNG UND INKRAFTSETZUNG DES EUROPÄISCHEN WÄHRUNGSABKOMMENS

Je mehr sich die EZU-Länder in gemeinsamem Vorgehen der freien Austauschbarkeit ihrer Währungen näherten, desto häufiger stellte sich die Frage, welche Form sie ihrer Zusammenarbeit nach dem Uebergang zur Konvertierbarkeit und der Auflösung der EZU geben sollten. Eine Beibehaltung des EZU-Systems kam in diesem Zeitpunkt schon deswegen nicht in Betracht, weil es einen EZU-Zahlungsraum bei freier Einlösbarkeit der EZU-Währungen in Dollar nicht mehr gegeben haben würde. Auch eine zwangsweise Abrechnung zwischen den Notenbanken und eine automatische Kreditgewährung hätten im intereuropäischen Zahlungsverkehr dann ihren Sinn verloren.

Die Diskussionen, die der Ausarbeitung des Europäischen Währungsabkommens (EWA) im Sommer 1955 vorausgingen, zeigten deutlich, daß alle Mitgliedsländer auf eine Fortsetzung der engen währungspolitischen Zusammenarbeit auch im Zeitalter der Konvertierbarkeit um keinen Preis verzichten wollten. Der Wunsch, auch in der Zukunft einen vertraglichen Rahmen für die gemeinsame Zusammenarbeit und ein „Forum" für die gegenseitige Abstimmung zu besitzen, wurde allgemein geteilt. Was die Form dieses Rahmens anging, so waren sich wiederum alle Länder darin einig, daß ein zwischenstaatliches Zahlungssystem immer nur so gut oder so schlecht ist, wie die Mitgliedsländer bereit sind, Disziplin zu halten, d. h. eine gesunde Wirtschafts- und Währungspolitik im Innern zu führen und bei ihren internen Entscheidungen die Rückwirkungen auf die Partnerländer in Rechnung zu stellen. Keine noch so ingeniösen technischen Vorkehrungen können dieses Grunderfordernis ersetzen, wohl aber kann, wie die EZU gezeigt hat, ein Mindestmaß vertraglicher Bindungen und die ständige Konfrontation der Auffassungen ein gerade für die währungspolitische Zusammenarbeit unentbehrliches Vertrauensklima schaffen. Was die technischen Modalitäten dieser Zusammenarbeit angeht, so lieferte die EZU eine weitere wichtige Erfahrung, nämlich, daß diese Regeln eine elastische Anpassung an die sich ändernden Notwendigkeiten erlauben müssen und daß das Vertragswerk hierzu in regelmäßigen Abständen auf seine Reformbedürftigkeit zu überprüfen ist.

Während die Einigung über diese Grundsätze rasch erzielt wurde, bestanden über die Form der zu verwirklichenden Konvertierbarkeit und die Art und Weise, wie sie in vertragliche Regeln zu übersetzen war, erhebliche Unterschiede in den Auffassungen. Sie betrafen sowohl die Frage, ob mit der Einlösbarkeit der europäischen Währungen in Dollar zwangsläufig auch eine Verpflichtung zur Liberali-

sierung der den Devisengeschäften zugrundeliegenden Transaktionen einhergehen sollte, als auch das Problem, inwieweit nach Verwirklichung der Konvertierbarkeit noch in das freie Spiel der Devisenmärkte einzugreifen sein würde. Auch hier stellte die EZU wieder das Forum für den Ausgleich der Gegensätze. Schon nach wenigen Monaten konnte ihr Direktorium dem Rat der OEEC die Einigung berichten und ein vollständiges Vertragswerk vorlegen, das am 5. August 1955 von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde.

Das Europäische Währungsabkommen (EWA), das Ergebnis dieses „Bretton Woods en miniature", trat jedoch nicht mit seiner Unterzeichnung, sondern erst knapp 3½ Jahre später in Kraft, als die Mehrzahl der Mitgliedsländer den Zeitpunkt für gekommen hielt, die Dollarkonvertierbarkeit ihrer Währungen zu verwirklichen.

DIE ERSTEN ERFAHRUNGEN MIT DEM EWA

Seit dieser Inkraftsetzung sind bisher nur wenige Monate vergangen, so daß es voreilig wäre, wollte man bereits in diesem Zeitpunkt ein Urteil über die Leistungsfähigkeit dieses neuen Zahlungssystems abgeben. Wohl aber ist es möglich, die Art und Weise, wie es die ihm gestellten Aufgaben erfüllen soll, im Lichte erster praktischer Erfahrungen zu beschreiben.

Ausgehend von der Einsicht, daß bei freier Konvertierbarkeit der internationale Zahlungsausgleich vorwiegend den Devisenmärkten und der Devisenarbitrage überlassen bleiben soll, verzichten die Vorschriften des EWA auf eine obligatorische Abrechnung zwischen den Notenbanken und beschränken sich darauf, den Mitgliedern gewisse Verpflichtungen aufzuerlegen (und gewisse Rechte einzuräumen), deren ausschließlicher Zweck es ist, das freie Spiel der Devisenmärkte zu erleichtern. Erfahrungen haben bewiesen, daß Störungen im internationalen Zahlungsverkehr ihren Ausgang in erster Linie von Zweifeln in die Einlösbarkeit und in die Kursstabilität einer Währung zu nehmen pflegen. Die Mitglieder des EWA haben sich daher zur Vermeidung derartiger Unsicherheiten im Abkommen eindeutig niedergelegte Garantien gegeben. Durch Festlegung der zulässigen Kursschwankungen ihrer Währungen gegenüber der Leitwährung des Dollar und durch das Versprechen, die von anderen Notenbanken im Rahmen der multilateralen Abrechnung des EWA gemeldeten Währungsforderungen (zu den erklärten Limitkursen) in Dollar einzulösen, haben die EWA-Länder einen wesentlichen Unsicherheitsfaktor, der die gegenseitigen Zahlungsbeziehungen belasten könnte, beseitigt. Wohlgemerkt sind dadurch Aenderungen in der Kurspolitik nicht ausgeschlossen, aber die Notenbanken haben die Gewißheit, keine Währungsverluste dadurch zu erleiden, daß sie den Notenbanken anderer EWA-Länder kurzfristige Kredite eingeräumt oder deren Währung in ihre Devisenreserven aufgenommen haben. Diejenige Notenbank, die eine Aenderung ihrer Kurspolitik vornimmt, ist durch die Verpflichtungen des EWA gehalten, alle gegen sie in diesem Zeitpunkt angemeldeten Währungsforderungen zu den alten Limitkursen in Dollar einzutauschen.

Nun liegt es im Wesen einer Garantie, daß sie nur im Notfall in Anspruch genommen wird und durch ihre bloße Existenz Vertrauen schaffen soll. Das

diesem Zweck dienende System des multilateralen Zahlungsausgleichs des EWA überläßt es daher auch dem freiwilligen Entschluß der Notenbanken, sich der zentralen Abrechnung zu bedienen. Darüber hinaus ist diese Abrechnung so angelegt, daß die Notenbanken es im Regelfall vorziehen, Währungsforderungen und -verpflichtungen allein über die Devisenmärkte zu realisieren. Die im EWA zu den Limitkursen vorgenommene Abrechnung (im Gegensatz zu der Paritätsabrechnung der EZU) bedeutet, daß die Inanspruchnahme des multilateralen Zahlungsausgleichs niemals günstiger, in der Mehrzahl aller Fälle dagegen kostspieliger ist als der Weg über Kauf und Verkauf auf den Devisenmärkten. Hieraus ergibt sich, daß das gute Funktionieren des jetzt auf konvertibler Basis abgewickelten europäischen Zahlungsverkehrs daran abgelesen werden kann, wie wenig in diesem neuen multilateralen Zahlungssystem praktisch umgesetzt wird. Tatsächlich sind im ersten halben Jahr nach der Inkraftsetzung des EWA nur verschwindend geringe Salden in die Abrechnung eingebracht und verrechnet worden, und bei diesen handelte es sich ausschließlich um Zahlungsbewegungen zwischen solchen Ländern, die noch bilaterale Zahlungsabkommen mit Swing-Krediten unterhalten. Für diese an sich nur ein Ueberbleibsel früherer Formen des Zahlungsverkehrs darstellenden Vereinbarungen ist die monatliche zentrale Abrechnung nach wie vor obligatorisch, um die Entstehung größerer Swing-Guthaben und -Schulden, die eine Gefährdung des nicht-diskriminatorischen europäischen Handels nach sich ziehen könnten, zu verhindern.

Daß im EWA der Zahlungsausgleich zu 100 Prozent in Dollar zu erfolgen hat und nicht mehr Anlaß zu einer automatischen Kreditgewährung geben kann, ergibt sich nach dem Uebergang zur Konvertierbarkeit von selbst. Das bedeutet nun aber nicht, daß eine Kredithilfe an Mitgliedsländer, die sich in kurzfristigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten befinden, im EWA nicht mehr möglich wäre. Durch Schaffung des sogenannten Europäischen Fonds, der von dem beschriebenen System des multilateralen Zahlungsausgleichs unabhängig ist (also die in der EZU geltende enge Verbindung zwischen der multilateralen Abrechnung und der gegenseitigen Kreditgewährung aufhebt), ist es auch weiterhin möglich, Ueberbrückungshilfen zu geben. Diese Kredite werden — ähnlich denen von der EZU insbesondere in den letzten Jahren ihres Bestehens angewendeten Sonderkrediten — fallweise gewährt, d. h., die Mitgliedsländer können keinen automatischen Anspruch auf solche Hilfe geltend machen.

Wie der vom Europäischen Fonds an Spanien anläßlich dessen Beitritt zum EWA am 20. Juli 1959 gewährte Kredit von 100 Millionen Dollar deutlich gemacht hat, wird die Einräumung einer solchen Hilfe zumeist von der Vorlage eines Stabilisierungsprogramms, in jedem Fall von der Uebernahme konkreter Verpflichtungen seitens des Kreditnehmers hinsichtlich seiner inneren und äußeren Wirtschaftspolitik abhängig zu machen sein. In vielen Fällen wird, wie ebenfalls das Beispiel Spaniens und die Sonderkredite der EZU an Frankreich und die Türkei zeigten, ein derartiger Beistand im Rahmen einer internationalen Gemeinschaftsaktion, z. B. unter Beteiligung des Internationalen Währungsfonds, gewährt werden, da die Sanierung eines von einer akuten Zahlungsbilanzkrise bedrohten Landes in der Mehrzahl über die Verantwortlichkeit und über die Finanzkraft einer einzigen internationalen Einrichtung hinausgeht.

Diese kurze Beschreibung der Funktionsmerkmale des EWA versucht deutlich zu machen, daß auch in einer konvertierbaren Welt, die keine regionalen Zahlungsräume mehr kennt, ein enges Zusammenwirken der westeuropäischen Länder auf währungspolitischem Gebiet eine Aufgabe zu erfüllen hat. Das in der EZU erreichte Maß an „Intimität" zwischen diesen Ländern und die von ihnen bewiesene „Gruppendynamik" hat ganz das Gegenteil einer regionalen Abschließung bewirkt, vielmehr hat sie entscheidend zu den Fortschritten zugunsten eines freien internationalen Handels- und Zahlungsverkehrs in der Vergangenheit beigetragen. Der überraschend reibungslose Uebergang von der EZU zur Ausländerkonvertierbarkeit, die fortschreitende „Inländerkonvertierbarkeit" im Sinne einer progressiven Liberalisierung des Handels-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs in weltweitem Rahmen und das geräuschlose Funktionieren des EWA sind weitere Beweise dieser fruchtbaren Zusammenarbeit, nicht aber Zeichen dafür, daß dieses Zusammenwirken jetzt entbehrlich geworden ist. Seine Fortdauer stellt zudem die Voraussetzung für eine befriedigende Entwicklung des Gemeinsamen Marktes dar. Nicht zuletzt ist zu berücksichtigen, daß die ermutigenden Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Uebergang zur Konvertierbarkeit stark von exogenen Faktoren, insbesondere den hohen gegenwärtigen Dollar-Ueberschüssen Europas, begünstigt worden sind. Mit der unbegrenzten Fortdauer dieser „Schönwetterperiode" kann sicherlich nicht gerechnet werden. Die Erfahrungen der EZU und die Existenz eines neuen, in seiner jetzigen Form nicht notwendigerweise endgültigen Instruments für die währungspolitische Kooperation der westeuropäischen Länder bieten gute Voraussetzungen, auch den Erfordernissen spannungsreicherer Zeiten begegnen zu können.

Außenpolitische Aspekte und Probleme des 21. Parteikongresses der Kommunistischen Partei der Sowjetunion[1]

Von Erich Kordt

VERWISCHUNG DES UNTERSCHIEDS ZWISCHEN INNEN- UND AUSSENPOLITIK

Es kann mit Fug die Frage gestellt werden, ob es für die Sowjetunion begrifflich überhaupt einen gesonderten Bereich Außenpolitik im herkömmlichen Sinne geben kann. *Chruschtschow* ging in seinem umfangreichen Referat vor dem 21. Parteikongreß ständig von Erörterungen, die nach den überkommenen Auffassungen zur Innenpolitik gehören, zu Themen der Außenpolitik über und umgekehrt. Dies mag einem Betrachter aus der übrigen Welt willkürlich und zusammenhanglos erscheinen. Gewiß gibt es auch in den Ländern der nichtkommunistischen Welt eine Interdependenz zwischen Innen- und Außenpolitik. Da die Sowjetführung aber ihre Ziele im Weltmaßstab durchsetzen will, kann es für sie eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen Innen- und Außenpolitik nicht geben.

Außenpolitik, im herkömmlichen Sinne als Mittel zur Wahrung der Interessen eines Staates im Verhältnis zu anderen verstanden, setzt eine räumlich begrenzbare politische Zielsetzung voraus, die es für eine der leninistischen Lehre verpflichtete Macht nicht geben kann und darf. Ein Handeln, das der Beschauer deshalb der Innen- oder der Außenpolitik einer solchen Macht zuzurechnen geneigt sein wird, ist in kommunistischer Sicht nichts anderes als eine Teilmaßnahme zur Förderung eines zugleich innen- wie außenpolitischen Entwicklungsprozesses, an dessen Ende der Sieg des Kommunismus im Weltmaßstab zu stehen hat[2]. Die Verurteilung des Persönlichkeitskults auf dem 20. Parteikongreß und die Forderung nach kollektiver Führung waren gleichermaßen bedeutsam für die Innenpolitik der Sowjetunion wie für den Satellitenbereich, den Weltkommunismus und das, was man herkömmlich als Außenpolitik ansieht. Das gleiche gilt hinsichtlich des Aufstiegs Nikita Sergejewitsch *Chruschtschows* zum „Leiter“[3] des Zentralkomitees der KPdSU.

Ebenso wie für andere in ihrer Zielsetzung nicht begrenzbare militante Bewegungen der Vergangenheit[4] stellt sich aber naturgemäß auch für die Sowjetführung die Frage, welche Mittel zu welchem Zeitpunkt für die Erreichung der Ziele zweckmäßigerweise anzuwenden sind. Die Entscheidungen über die Wege, die Mittel und die Reihenfolge ihrer zeitlichen Anwendung lassen sich in etwa unter die herkömmlichen Kategorien subsumieren, die man in der übrigen Welt als Innen- und Außenpolitik bezeichnet. Wenn im folgenden von sowjetischer Innen- oder Außenpolitik gesprochen wird, so sollte der grundsätzlich unter-

schiedliche Inhalt nicht übersehen werden, der solchen Begriffen nach der kommunistischen Ideologie zukommt.

Es entspricht dem Charakter der Sowjetunion als einer totalitären, von einer Partei[5] beherrschten Macht, daß die Motive für die dem einen oder anderen politischen Ziel zu gebende Priorität sowie für die Entscheidung über die Wahl der Mittel am deutlichsten auf den Kongressen dieser Partei hervortreten. Was dort gesagt wird, hat daher durchweg größere Bedeutung als das Material, das in den Prozeduren der sogenannten staatlichen Organe, wie etwa des Obersten Sowjets, oder in der diplomatischen Korrespondenz mit bourgeoisen Staaten anfällt, ganz zu schweigen von den offensichtlich zweckbestimmten Aeußerungen, die die sowjetischen Führer ausländischen Gesprächspartnern gegenüber zu tun für zweckmäßig halten.

„AUSSENPOLITIK“ IM VERHÄLTNIS ZU NICHTKOMMUNISTISCHEN STAATEN

Es muß auffallen, daß von Außenpolitik im herkömmlichen Sinne in bezug auf ausländische Staaten auf dem 21. Parteikongreß nur wenig die Rede gewesen ist. Die westliche Welt wurde kaum politisch angesprochen. Auf die Beziehungen der Sowjetunion zu den meisten Ländern Europas ist *Chruschtschow* überhaupt nicht eingegangen. Dasselbe gilt für die überwiegende Zahl der Länder Asiens und Afrikas. Die Länder Lateinamerikas fanden nur summarische Erwähnung[6]. Natürlich fehlte es nicht an den bekannten polemischen Apostrophierungen des „amerikanischen Imperialismus“. Die Argumente, die zur Begründung einer Politik „friedlicher Koexistenz“ zwischen Ländern verschiedener Sozialstruktur vorgebracht wurden, waren mehr als dürftig. *Mikojan* und auch *Chruschtschow* erwähnten wohl, jedoch nicht sehr überzeugend, die Handelschancen, die die Sowjetunion biete. Anspielungen auf die Möglichkeiten, „einen umfangreichen Handel auf der Basis des gegenseitigen Vorteils zu entwickeln“, fehlte jedoch jede glaubwürdige Konkretisierung. Von der Wiederholung des Vorschlags auf Abschluß eines Nichtangriffspaktes für 50 Jahre mit den Vereinigten Staaten wird *Chruschtschow* selbst keine große Wirkung erwartet haben können, ebensowenig wie von der Feststellung, daß es niemals territoriale Konflikte zwischen beiden Ländern gegeben habe. Auch der Versuch, unter Berufung auf *Mikojan* als Zeugen, weite angeblich der Sowjetunion mit Sympathie gegenüberstehende amerikanische Kreise[7] gegen die politische Führung der Vereinigten Staaten auszuspielen, wirkten plump. Man wird im Kreml zur Zeit kaum Zweifel darüber haben können, daß insbesondere die amerikanische Arbeiterschaft allen sowjetischen Anbiederungsversuchen ablehnend gegenübersteht, daß es also mit den angeblichen Sympathien in „der breiten Schicht der Oeffentlichkeit“, auf die sich *Chruschtschow* bezog, nicht weit her sein kann und daß die neugierige Freundlichkeit einiger Wirtschaftskapitäne und Politiker gegenüber *Mikojan* jedenfalls zur Zeit politisch kaum nutzbar gemacht werden kann. Bei der Erörterung des Außenhandels erhielt nur Schweden eine gute Note. Frankreich und Italien wurden als Partner langfristiger Handelsabkommen erwähnt. Verlockende Aussichten auf erweiterte Handelschancen aber, mit denen die Sowjetführung während der „Periode des Lächelns“ oft operierte, wurden nicht eröffnet.

Neue Manöver zur Aufweichung und wenn möglich Auflösung der NATO sind auf dem 21. Parteikongreß nicht eingeleitet worden, obwohl sich die differenziertere und konziliantere Behandlung einiger Mitgliedstaaten der NATO während der „Periode des Lächelns" doch recht erfolgreich angelassen hatte. Der Kreml scheint sich damit abgefunden zu haben, daß Differenzen zwischen den NATO-Staaten infolge des aggressiven sowjetischen Kurses in der Außenpolitik jedenfalls zur Zeit in den Hintergrund getreten sind. Dies sollte natürlich nicht so ausgelegt werden, als habe sich die Sowjetunion mit der Existenz der NATO abgefunden. Jede auch rein defensive Allianz anderer Staaten muß für eine Macht, die Weltherrschaft erstrebt, ein Stein des Anstoßes bleiben.

Vergebens wird man in den Erörterungen auf dem 21. Parteikongreß nach neuen zugkräftigen außenpolitischen Parolen suchen. Dies gilt sowohl für die allgemeinen außenpolitischen Probleme, wie die Sicherheitsfrage, die Fragen des Verbots von Massenvernichtungswaffen und der Begrenzung der herkömmlichen Rüstungen, als auch für die bilateralen Beziehungen der Sowjetunion zu anderen Ländern. Durchweg wurden nur bekannte Argumente wiederholt. Eine eingehendere Behandlung erfuhr jedoch die Bundesrepublik.

DIE DEUTSCHE FRAGE ALS ZENTRALES AUSSENPOLITISCHES THEMA DES 21. PARTEIKONGRESSES

Auf dem 20. Parteikongreß hatte sich der Erste Parteisekretär nur verhältnismäßig kurz in seinem Referat mit der Bundesrepublik beschäftigt[8]. Neben der Auseinandersetzung mit dem jugoslawischen Reform-Kommunismus nahm hingegen die deutsche Frage auf dem 21. Parteikongreß unter den außenpolitischen Themen den breitesten Raum ein. Die bereits seit längerem, besonders aber seit November 1958 eingeleitete Kampagne zur Isolierung und Diffamierung der Bundesrepublik wurde auch auf dem 21. Parteikongreß systematisch fortgesetzt. Nur im Zusammenhang mit der deutschen Aufrüstung wird die Gefahr des Ausbruchs eines neuen Weltkrieges noch als aktuell bezeichnet. „Mit Hilfe der Monopolherren der USA, Englands und anderer Mitglieder des aggressiven Nordatlantikpakts" werde die Bundesrepublik zum „wichtigsten Atomwaffen- und Raketenstützpunkt der NATO ausgebaut", erklärte *Chruschtschow* in seinem Referat. Die Bundesrepublik beginne, so heißt es weiter, in diesem aggressiven Block „schon heute die führende Rolle zu spielen". „Einige Politiker westlicher Länder glaubten, sie könnten auch dieses Mal wieder die Spitze des deutschen Schwertes nach Osten richten", erklärte *Chruschtschow*, und er warnte anschließend diese Kreise mit dem Hinweis, „daß der deutsche Militarismus auch den Weg nach Westen kennt". *Chruschtschow* vermied es begreiflicherweise bei dieser Warnung, die als Appell an die Gemeinschaft zwischen der Sowjetunion und den Westmächten von 1941 bis 1945 gedacht war, auf die besonderen Umstände einzugehen, die es *Hitler* 1939 ermöglicht hatten, seine Kriegspläne zunächst im Osten gegen Polen und dann 1940 gegen die Westmächte durchzuführen, bevor er sich 1941 schließlich gegen seinen sowjetischen Partner bei der Teilung Polens wandte.

Das Argument „Westdeutschland befände sich im Rahmen der NATO ... unter Kontrolle und stelle keine Gefahr dar" wies *Chruschtschow* mit der Be-

hauptung zurück, daß bereits der „Militarismus und Revanchismus in Westdeutschland das Haupt erhoben habe und die friedliebenden Völker bedrohe". Um die Gefahr deutlicher zu machen, brandmarkte Chruschtschow die Bundesrepublik als eifrigen Verfechter einer Fortsetzung des „kalten Krieges" und der sogenannten Politik der Stärke. *Chruschtschow* wie auch *Gromyko* griffen in diesem Zusammenhang besonders Bundeskanzler *Adenauer* an, der als „Hauptgegner jeglicher Art von Abkommen, die die Entspannung der internationalen Lage und die Einstellung des kalten Krieges zum Ziele hätten", bezeichnet wurde. Er finde dabei Unterstützung bei einflußreichen Kreisen westlicher Staaten, aber auch bei nicht näher bezeichneten „anderen Ländern, die von den USA und der deutschen Bundesrepublik Kredite haben wollen". Die sowjetischerseits gemachten Vorschläge in bezug auf die Verringerung der ausländischen Truppen in Deutschland, oder „noch besser" deren gänzlichen Abzug, die Schaffung einer Trennungszone sowie der von der Sowjetunion unterstützte „Plan der Regierung der Volksrepublik Polen, in Europa eine atomfreie Zone zu schaffen und in dieser Zone die herkömmlichen Rüstungen zu beschränken", wurden von *Chruschtschow* als „Gegenmaßnahmen" gegen die vom deutschen Militarismus ausgehende Gefahr bezeichnet.

BERLIN

In die gleiche Kategorie sollte nach *Chruschtschow* auch die im November 1958 zunächst ultimativ geforderte Räumung der Stadt Berlin durch die Westmächte fallen. Auf dem 21. Parteikongreß bezeichnete Chruschtschow dieses Ultimatum allerdings abgemildert als „Vorschlag zur Beseitigung der Reste des Besatzungsregimes in Berlin". Ein Vorschlag, der angeblich „den Interessen der Festigung des Friedens in Europa" entspricht „und hilft, die internationalen Spannungen zu mildern".

KEINE BALDIGE LÖSUNG DER DEUTSCHEN FRAGE

Die Ausführungen zur deutschen Frage, in denen auch die bekannten sowjetischen Thesen wiederkehren, es müsse ein Friedensvertrag mit einer deutschen „Konföderation" geschlossen werden, die sozialistischen Errungenschaften in der Sowjetzone seien zu erhalten, freie Wahlen zur Wiedervereinigung Deutschlands dagegen abzulehnen, es sei denn, daß Ulbricht zustimme[9], lassen erkennen, daß die Sowjetunion keine baldige Lösung der deutschen Frage erwartet oder erstrebt. So mag wohl auch der Satz gedeutet werden, man könne nicht „auf eine Vereinigung Deutschlands durch die Beseitigung des in der deutschen Bundesrepublik bestehenden Regimes rechnen". Diese Bemerkung soll allerdings wohl auch den Verdacht entkräften, daß mit der Schaffung „gesamtdeutscher Organe" nur eine baldige Bolschewisierung der Bundesrepublik bezweckt wird.

RISIKOLOSER NERVENKRIEG

Nichts in den verhältnismäßig viel Raum einnehmenden Ausführungen zur deutschen Frage ließ darauf schließen, daß die Sowjetführung den Ausbruch eines großen Konflikts infolge der von ihr eingeleiteten bzw. angekündigten Aktionen erwartet oder auch nur in Rechnung stellt. Es deutet auch nichts dar-

auf hin, daß sie ernsthaft ein derartiges Risiko bei Festhalten an ihren Plänen laufen zu müssen glaubt. Die selbstbewußte Haltung, die die Sowjetführung in der deutschen wie auch in anderen Fragen an den Tag legte, macht vielmehr deutlich, daß sie sich hinsichtlich des von ihr herbeigeführten Spannungszustandes in bezug auf Berlin ebenso wie hinsichtlich nahöstlicher oder fernöstlicher Fragen ganz als Herr der Lage fühlte. Der Kreml scheint demnach keinen Zweifel daran zu haben, daß es ausschließlich in seiner Hand liegt, einen für die Sowjetunion risikolosen Nervenkrieg mit wechselnder Intensität fortzusetzen oder einschlafen zu lassen.

KEINE UNVERMEIDLICHKEIT EINES WELTKRIEGES

Als Zeichen eines gesteigerten Selbstbewußtseins muß wohl auch die Tatsache gewertet werden, daß *Chruschtschow* die These von „der kapitalistischen Einkreisung der Sowjetunion" offiziell aufgegeben hat[10]. „Die Schlußfolgerung des 21. Parteikongresses, daß es keine Unvermeidlichkeit von Kriegen gibt, hat sich voll und ganz bestätigt[11]." Die Möglichkeit, daß es infolge eines unprovozierten Angriffs seitens nichtkommunistischer Staaten auf die Sowjetunion, Rotchina oder einen Satelliten zum Kriege kommen könnte, wurde, wie aus den Erörterungen auf dem 21. Parteikongreß geschlossen werden kann, von der Sowjetführung nicht mehr als groß angesehen. Ganz hat *Chruschtschow* allerdings nicht auf das vielseitig verwertbare Requisit der Propaganda, die angebliche kapitalistische Aggressionsgefahr, verzichten wollen[12]. Durch die Verwirklichung der kommunistischen Wirtschaftspläne werden jedoch, nach *Chruschtschow*, bald „reale Möglichkeiten zur Ausschaltung des Krieges als Mittel zur Lösung internationaler Probleme geschaffen[13]. Es mag dahingestellt bleiben, ob diese Aeußerung besagen soll, daß das kommunistische Lager nach Durchführung der Wirtschaftspläne keine Angriffe von außen mehr zu befürchten braucht oder daß es dem sozialistischen Lager auf Grund der dann erreichten Stärke gelingen wird, auch ohne Einsatz kriegerischer Mittel die weltweiten politischen Ziele des Kommunismus zu erreichen, da mit einem Widerstand der Ausbeuterklasse nicht mehr zu rechnen ist[14]. *Chruschtschow* hat jedenfalls Wert darauf gelegt, zu betonen, daß der Kreml jedenfalls zur Zeit nicht beabsichtigt, sich in größere kriegerische Abenteuer einzulassen[15]. Es dürfte jedoch verfehlt sein, hieraus etwa auf einen Verzicht auf jede gewaltsame Ausdehnung des kommunistischen Machtbereichs schließen zu wollen. Auch für den internationalen Wirtschaftswettkampf gilt nach *Chruschtschow* die von *Lenin* auf dem 11. Parteikongreß im Jahre 1922 ausgegebene Devise weiter, als er vom „Kampf auf Leben und Tod zwischen Kapitalismus und Sozialismus" sprach und die Frage stellte, „wer wen" vernichtet. Der angebliche „friedliche Wettbewerb auf wirtschaftlichem Gebiet", den *Chruschtschow* in seinem Referat den kapitalistischen Ländern anbot, soll eine Fortsetzung einer ersten angeblich friedlichen Etappe des Wettbewerbs sein, eben jener von Gewalttätigkeiten ausgefüllten Periode der bolschewistischen Revolution, für die *Lenin* die Alternative des „wer wen" aufstellte[16].

QUEMOY UND MATSU

Gewaltanwendung wurde von *Chruschtschow* auch ausdrücklich bejaht hinsichtlich der Dauerbeschießung von Quemoy und Matsu durch rotchinesische

Artillerie im Spätsommer und Frühherbst 1958. In seinem Referat figurierte diese Dauerbeschießung als „amerikanische Angriffshandlung“. Damit sollte wohl auf das Erscheinen der 6. amerikanischen Flotte angespielt werden. „Vor kurzem beobachtete die ganze Welt besorgt“, erklärte hierzu *Chruschtschow*, „wie die amerikanischen Aggressionshandlungen zu einem riesigen Kriegsbrand auszuwachsen drohten. Nur das entschlossene Eingreifen der Volksrepublik China und anderer Friedenskräfte wandten die Gefahr ab[17].“ Diese Darstellung der Krise[18], die schließlich mit der rotchinesischen Feuereinstellung und einem jedenfalls zeitweiligen Verzicht auf den Invasionsplan Rotchinas endete, zeigt, daß sich die kommunistische Führung durchaus in der Lage fühlt, die Intensität auch dieses Spannungszustandes bis an den Rand des Krieges zu steigern, ohne die Sorge zu haben, die Kontrolle über den Gang der Ereignisse aus außen- oder innenpolitischen Gründen zu verlieren.

ENTTÄUSCHUNG ÜBER DIE „UNCOMMITTED AREA“

Auffallend ist die kursorische und kühle Behandlung, die den Ländern der „uncommitted area“ auf dem 21. Parteikongreß zuteil wurde. Vor, während und auch noch nach dem 20. Parteikongreß schien das Hauptinteresse der Sowjetführung gerade diesen Ländern zu gelten. Der wirtschaftlichen Hilfe für „die Länder, die ihre nationale Befreiung errungen haben“, wurden nur zwei kurze Absätze in *Chruschtschows* Rede gewidmet. Sie „brauchen die Unterstützung der sozialistischen Staaten . . . und werden sie auch in Zukunft brauchen . . .“, wurde ihnen von *Chruschtschow* erklärt. Im gleichen Atem beteuerte er, daß nur die Sowjethilfe dem Aufbau einer eigenen Industrie zugute komme, während „sich die USA bemühen, Verkaufsgüter zu verkaufen, die auf dem Inlandsmarkt keinen Absatz finden“. Mit der Versicherung: „Wir befassen uns nicht mit Wohltätigkeit“, wollte Chruschtschow wohl unterstreichen, daß die sowjetischen Wirtschaftshilfen im Unterschied zu der amerikanischen „auf der Basis der völligen Gleichberechtigung . . . ohne jegliche Bedingungen militärischer oder politischer Art erfolgen.“

Augenscheinlich erwartet der Kreml im Augenblick nicht viel von Avancen gegenüber den nichtkommunistischen Regierungen der „uncommitted area“. An anderer Stelle kritisierte *Chruschtschow* heftig die Machtübernahme in einigen dieser Länder durch das Militär. Er charakterisierte dies wie auch die angeblich jetzt in Frankreich herrschende „offene Diktatur“ „als Offensive auf die demokratischen Errungenschaften der Völker“. In dem allgemeinen Räsonnement Chruschtschows über die Auseinandersetzung zwischen der „kapitalistischen“ und der „sozialistischen“ Welt wurde der „uncommitted area“ kein gesonderter Platz mehr eingeräumt, im Gegensatz zu seinem Referat auf dem 20. Parteikongreß, in dem er die Länder der nichtkommunistischen Welt hinsichtlich ihrer Einstellung zu Frieden und Fortschritt sorgfältig und nuanciert behandelte und es vermied, sie über einen Kamm zu scheren. „In der Industrieproduktion pro Kopf der Bevölkerung“, referierte *Chruschtschow* auf dem 21. Parteikongreß, „hat das sozialistische Weltsystem, als Ganzes genommen, das kapitalistische Weltsystem eingeholt“, denn „in den sozialistischen Lagern ist ein Drittel der Bevölkerung der Welt konzentriert, auf ihren Anteil entfallen mehr als ein Drittel der Indu-

strieproduktion der Welt". Bei dieser Rechnung wird stillschweigend unterstellt, daß die Länder der „uncommitted area", wie Indien, Indonesien, Burma etc., deren Regierungen Wert darauf legen, „sozialistische Programme" durchzuführen, der kapitalistischen Welt zuzurechnen sind, sonst würde Chruschtschows Pro-Kopf-Berechnung nicht stimmen. Andererseits wird zumindest Indien bei der endgültigen Entscheidung des „Weltkampfs zwischen Sozialismus und Kapitalismus" unter Berufung auf Lenin als Kampfgenosse dafür in Anspruch genommen, daß „der endgültige Sieg des Sozialismus" als „vollständig und unbedingt gesichert" angesehen werden kann. Hier wird also die Regierung in Neu-Delhi, die Indien außerhalb der Blöcke zu halten wünscht, völlig ignoriert, eine kommunistische Machtübernahme in Indien gleichermaßen als so gut wie sicher vorausgesetzt. Lobende Erwähnung findet die Haltung von Ländern wie Indien, Indonesien und Burma nur noch in bezug auf ihre Einstellung zum Verbot von Atomwaffen und Atomwaffenversuchen, da sie damit „der Sache des Friedens dienen und in entscheidendem Maße zur Erhaltung des Friedens im Raum des Stillen Ozeans beitragen", eine Haltung, die auch „von den Völkern Japans und der anderen am Stillen Ozean gelegenen Länder unterstützt wird".

Die arabischen Staatschefs *Nasser* und *Kassem* wurden von *Chruschtschow* der aktiven Unterstützung und begeisterten Sympathie des Sowjetvolks und der anderen sozialistischen Länder beim Kampf gegen die „materialistischen Monopolherren" versichert. Gleichzeitig aber wurde *Nasser* ernsthaft verwarnt, nicht durch antikommunistische Politik im Innern die nationalen Kräfte zu schwächen. Nur im Kampf gegen den Imperialismus, wird also klargemacht, decken sich die Standpunkte des Kremls und des arabischen Nationalismus.

Aus den Ausführungen *Chruschtschows* scheint eine gewisse Enttäuschung darüber zu sprechen, daß sich die Regierungen der Länder der „uncommitted area" veranlaßt sehen, Sicherungsmaßnahmen gegen kommunistische Infiltration und Unterwanderung zu ergreifen. Dies hätte den Kreml eigentlich nicht zu überraschen brauchen, denn die wiederholten Erklärungen, die Sowjetunion werde sich nicht in ihre inneren Angelegenheiten einmischen, wurden von der Sowjetführung selbst widerlegt, indem sie sich öffentlich zu dem syrischen Kommunistenführer *Bagdasch* bekannte und die kommunistischen Machtansprüche, die zu Spannungen mit den arabischen Nationalisten vor allem im Irak führen mußten, zuließen. Dadurch hat die Sowjetunion wesentlich dazu beigetragen, das vor kurzem noch kaum vorhandene Mißtrauen der arabischen Regierungen zu verstärken, ein Mißtrauen, das auch durch sowjetische Hinweise auf geleistete Wirtschaftshilfe kaum beseitigt werden kann.

DAS KOMMUNISTISCHE LAGER UND DER WELTKOMMUNISMUS

Ein erheblicher Teil der Ausführungen in dem Hauptreferat des Ersten Parteisekretärs war der ideologischen und praktisch-politischen Einheit des Weltkommunismus gewidmet. Das gleiche gilt auch für die Beiträge anderer sowjetischer Führer, die im Gegensatz zum 20. Parteikongreß meist keine eigene Note zeigten. Nach den Erschütterungen, denen die kommunistische Welt nach dem 20. Parteikongreß ausgesetzt war, kann es nicht wundernehmen, daß der Frage der Einheit des Weltkommunismus ein so breiter Raum gegeben wurde.

Vertreter von siebzig kommunistischen Parteien sind offiziell als Gäste auf dem Parteitag begrüßt worden. *Chruschtschow* erwähnte, daß es gegenwärtig „kommunistische Arbeiterparteien in 83 Ländern gebe, die in ihren Reihen 33 Millionen Menschen vereinen". Die Angabe über die Zahl der Parteien scheint nicht sehr hoch, wenn man bedenkt, daß die Komintern auf ihrem 7. und letzten Kongreß 1935 bereits 76 Parteien und Organisationen, darunter 22 legale, als Mitglieder zählte[19]. Sie läßt darauf schließen, daß der Aufbau der kommunistischen Parteien in den zahlreichen ehemaligen Kolonialbesitzungen in Afrika und anderen Teilen der Welt noch nicht vollendet ist oder daß es aus anderen Gründen für zweckmäßig erachtet wurde, deren Existenz noch nicht amtlich bekanntzugeben.

An Ehrungen der ausländischen Gäste hat es auf dem 21. Parteikongreß nicht gefehlt. Aus der Reihenfolge des Vortrags der Grußbotschaften der Führer der verschiedenen kommunistischen Parteien und dem ihrer Wiedergabe in der *Prawda* gewidmeten Raum läßt sich die Wertschätzung der einzelnen „Bruderparteien" und ihrer Chefs durch den Kreml einigermaßen ersehen. Das politische Protokoll wies einige besondere Feinheiten auf. In der Mitte der ersten Reihe der Ehrentribüne durfte Walter *Ulbricht* direkt neben *Tschu En-lai* Platz nehmen, gewissermaßen vor *Gomulka* und *Togliatti*[20]. Darin sowie in dem für *Ulbrichts* Rede in der *Prawda* zur Verfügung gestellten Raum, der nach der Länge an die Wiedergabe der Reden der sowjetischen Prominenz[21] heranreichte, sollte aber wohl mehr die Aktualität der deutschen Frage als der Rang des SED-Chefs innerhalb des Weltkommunismus hervorgehoben werden. Als Redner figurierte *Ulbricht* erst nach *Tschu En-lai, Gomulka, Togliatti* und *Duclos*, eine Reihenfolge, aus der hervorgeht, daß der Rang, der dem Vertreter einer kommunistischen Partei beigemessen wird, nicht davon abhängt, ob sich diese der Regierungsmacht bemächtigen konnte oder nicht.

Mit einer bisher kaum vernommenen Deutlichkeit stellte sich *Chruschtschow* besonders hinter die kommunistischen Parteien in den nichtkommunistischen Ländern. Noch anläßlich der Tagung der kommunistischen Parteien in Moskau im November 1957[22], als es um die Schaffung einer Nachfolgeorganisation für die Komintern und Kominform ging, wurde ein deutlicher Unterschied zwischen den bereits herrschenden kommunistischen Parteien und den kommunistischen Parteien „in partibus infidelium" gemacht. Nur die ersteren erschienen offiziell als Gründungsmitglieder der neuen Organisation, deren Nachrichtenorgan *Probleme des Friedens und des Sozialismus* inzwischen in Prag herauskommt. Die anderen mußten sich mit der Unterzeichnung einer allgemeinen Solidaritätserklärung begnügen[23]. Diese Rücksichtnahme auf die Empfindlichkeit ausländischer Regierungen, insbesondere der Regierungen von Ländern der „uncommitted area", ist augenscheinlich inzwischen fallengelassen worden. Der Erste Sekretär machte klar, daß fremde Regierungen — darunter auch die der Vereinigten Arabischen Republik — von der Sowjetführung mit danach beurteilt werden, wie sie sich zu den örtlichen kommunistischen Organisationen stellen.

Im Zusammenhang mit der Zurückweisung der jugoslawischen Kritik[24] gegen den Herrschaftsanspruch des Kreml wurde von *Chruschtschow* die Spontaneität der kommunistischen Bewegungen in den nichtkommunistischen Ländern hervorgehoben. Mit Stolz wies *Chruschtschow* darauf hin, daß die „Bruderparteien" Italiens 2 Millionen, Frankreichs 1/2 Million, Indonesiens 1 1/2 Millionen und

Indiens 300 000 Mitglieder zählten. Diese Parteien seien nun einmal „die politischen Parteien der Arbeiterklasse", und „ohne daß ihnen von außen" — das heißt vom Kreml — „vorgeschrieben sei, was sie heute denken und was sie morgen tun sollen", fühlten sie sich in voller Freiwilligkeit den Grundsätzen des proletarischen Internationalismus verpflichtet. Die bekannten Leitsätze vom November 1957, daß die KPdSU „an der Spitze der internationalen kommunistischen Bewegung steht" und „das Lager der sozialistischen Staaten von der Sowjetunion geführt wird", sollen nicht als Zeichen der „Abhängigkeit" vom Kreml oder der Unterwerfung unter dessen Weisungen ausgelegt werden. Mit Genugtuung wurde von *Chruschtschow* vermerkt, daß es den „Revisionisten" nicht gelungen sei, auch nur eine einzige Bruderpartei „vom marxistisch-leninistischen Weg abzubringen". „Die jämmerlichen Grüppchen von Opportunisten wie die Einzelgänger ... seien inzwischen entfernt worden[25]." Sie seien „der Abschaum, der die reine Quelle der kommunistischen Bewegung verschmutzte und der im Verlauf des Kampfes an die Oberfläche gekommen war."

Des weiteren appellierte Chruschtschow über die Köpfe der sozialdemokratischen Führer an deren Gefolgschaft, die Einheit der Arbeiterklasse herzustellen. Die Mehrheit in den Reihen der sozialdemokratischen Parteien bildeten ohnehin „die Anhänger des Friedens und des sozialen Fortschritts". Im Bestreben, daß Kommunisten und Sozialdemokraten im gemeinsamen Kampf gegen Reaktionäre und Faschisten „eine gemeinsame Sprache finden", soll ihnen, anders als den Titoisten und Sektierern, augenscheinlich nicht einmal verübelt werden, „wenn sie sich den Weg zum Frieden und sozialen Fortschritt anders vorstellen als wir Kommunisten". Unter den sozialdemokratischen Führern, die Chruschtschow wegen ihrer antikommunistischen Haltung besonders attackierte, werden besonders Guy *Mollet* und Paul-Henri *Spaak* hervorgehoben, auf die sich wohl auch die im gleichen Absatz des Referats verwandte Bezeichnung „Scharlatane des Antikommunismus" beziehen dürfte.

Die ideologische Auseinandersetzung mit dem Revisionismus wurde augenscheinlich vom Kreml als absolute Notwendigkeit empfunden. Es ist daher verständlich, daß der Zurückweisung der jugoslawischen Angriffe große Aufmerksamkeit gewidmet wurde. An den verschiedensten Stellen seines Referats zieht *Chruschtschow* gegen „die jugoslawischen Revisionisten" zu Felde. Nicht die Tatsache, daß sie sich weigerten, die Erklärung der kommunistischen Parteien vom November 1957, der „Charta der internationalen Einheit der kommunistischen Weltbewegung", zu unterschreiben, sei Ursache des Konflikts, sondern die Verkündung des eigenen Programms, das sie dieser Erklärung entgegenstellten. Besonders verübelte Chruschtschow den „jugoslawischen Revisionisten", daß sie „alle und jeden" zu überzeugen versuchten, es gebe zwei militärische Lager, also den „sozialistischen Freundschaftsbund gleichberechtigter Völker im Kampf für den Frieden" mit dem „aggressiven Lager der Imperialisten" gleichsetzten und behaupteten, selbst außerhalb der Blöcke zu stehen. Augenscheinlich ist *Titos* Tätigkeit innerhalb der „uncommitted area" besonders unangenehm empfunden worden. Scharfe Angriffe richtete *Chruschtschow* gegen Jugoslawiens vertragliche Bindungen an Länder, die, wie Griechenland und die Türkei, der NATO angehören, sowie gegen die Annahme amerikanischer Hilfe. Die angebliche Kompromittierung durch Verbindung mit der NATO und dem „amerikanischen Klassenfeind"

wird auch als ideologisches Argument verwandt. „Deshalb riecht die Position außerhalb der Blöcke... so penetrant nach amerikanischen Monopolen, die den jugoslawischen Sozialismus aufpäppeln“, bemerkte *Chruschtschow* abfällig. „Die Geschichte des Klassenkampfes kennt noch kein Beispiel, daß die Bourgeoisie ihren Klassenfeind materiell oder geistig fördert, daß sie beim Aufbau des Kommunismus hilft.“ Scharf wandte sich *Chruschtschow* auch gegen die jugoslawische Interpretation der Marxistischen Lehre vom baldigen Absterben des Staates sowie die Versuche des Bundes der Kommunisten Jugoslawiens, Unfrieden zwischen dem Kreml und der chinesischen KP zu stiften. Es ist interessant, in diesem Zusammenhang das freimütige Einverständnis *Chruschtschows* zu vernehmen, daß es sich beim Streit mit *Tito* nicht um praktische Fragen des kommunistischen Wirtschaftsaufbaues handle. „Wir streiten uns mit den jugoslawischen Führern doch nicht um die Schaffung der Arbeiterräte oder über andere Fragen ihres inneren Bereichs“, bemerkte er wegwerfend. Der Streit geht also darüber, ob solche Maßnahmen auch nach außen als ideologisch zulässiger Ausdruck der reinen Lehre ausgegeben werden dürften oder nicht. Nicht der praktische Verstoß gegen das Dogma wird verurteilt, sondern die Infragestellung des Kreml-Monopols, alleingültige Fiktionen hinsichtlich der Lehre und ihrer Anwendung aufzustellen.

DER KREML ALS SCHUTZMACHT DER KOMMUNISTISCHEN PARTEIEN IN DER NICHTKOMMUNISTISCHEN WELT

Zwischen der Kampfansage gegen die „Revisionisten“ und der auffälligen Parteinahme *Chruschtschows* und anderer sowjetischer Führer auf dem 21. Parteikongreß für die kommunistischen Parteien im nichtkommunistischen Ausland, besonders in den Ländern der „uncommitted area“, bestand ein innerer Zusammenhang.

In der Vergangenheit hatte die Sowjetführung oft eine bis an Zynismus grenzende Haltung hinsichtlich des Schicksals der „kämpfenden Bruderparteien“ in den kapitalistischen Ländern an den Tag gelegt, jedenfalls soweit mit diesen korrekte außenpolitische Beziehungen unterhalten wurden. Die Bruderparteien mußten stets darauf gefaßt sein, fallengelassen oder verleugnet zu werden, falls dies der Sowjetführung erforderlich oder auch nur opportun zu sein schien. Es sprach für die Treue der ausländischen kommunistischen Parteien, daß sie eine solche Preisgabe meist widerspruchslos hinnahmen, auch wenn das von ihnen verlangte sacrificium intellectus wie beim Hitler-Stalin-Pakt unzumutbar war.

Die unmißverständliche Schutzerklärung für die Kommunisten in aller Welt, die auf dem 21. Parteikongreß abgegeben wurde, kann wohl nicht nur als Zeichen für das zunehmende Selbstbewußtsein der Sowjetführung angesehen werden. Gewiß mag die Sowjetführung heute weniger Scheu haben als früher, sich offen zu ihren fünften Kolonnen in den nichtkommunistischen Ländern zu bekennen.

WELTREVOLUTION UND AUSSENPOLITIK

Außenpolitisch kann eine derartige offene Einmischung in die inneren Verhältnisse fremder Staaten sich jedoch recht nachteilig auswirken und zu empfindlichen

Rückschlägen führen. Es ist kaum anzunehmen, daß sich die Sowjetführung dieser Risiken nicht bewußt gewesen ist. Wenn sie trotzdem gelaufen werden, so müssen hierfür gewichtige Gründe maßgeblich sein. Manches deutet darauf hin, daß für die Rediszіplinierung der kommunistischen Parteien in aller Welt vom Kreml ein Preis gezahlt werden mußte. Dieser konnte nur in einer erheblichen Aufwertung der ausländischen kommunistischen Parteien und der Verstärkung der weltrevolutionären Tendenz liegen. Der Wunsch mancher kommunistischen Partei, einen eigenen Weg zum Sozialismus zu suchen, war Ausdruck der Enttäuschung darüber gewesen, daß die strikte Befolgung der Moskauer Direktiven oft zu durchaus vermeidbaren Rückschlägen und Niederlagen geführt hatte und daß die gebrachten großen Opfer vergeblich gewesen waren. Die ausländischen kommunistischen Parteien hatten in der Tat viel Grund gehabt, über die Behandlung seitens des Kreml erbost zu sein. Komintern und Kominform, die doch angeblich im Namen aller oder doch der hauptsächlichsten kommunistischen Parteien zu sprechen hatten, waren vom Kreml einfach aufgelöst worden, als dies aus Gründen außenpolitischer Opportunität zweckmäßig erschien. Mochte auch der Einfluß der ausländischen kommunistischen Parteien in den Organisationen des Weltkommunismus in Wirklichkeit nur gering gewesen sein, so stellte deren abrupte Auflösung doch eine Brüskierung der „Bruderparteien" dar. Die Forderung nach dem eigenen Weg war also eine natürliche Reaktion auf die mißachtende Behandlung seitens des Kreml, der die ausländischen Parteien zu Handlangern der Verwaltungsorgane des Zentralkomitees der KPdSU degradiert hatte. Zur Beschwichtigung des aufgestauten Grolls war vom Kreml auf dem 20. Parteikongreß das Recht, einen eigenen Weg zum Sozialismus zu suchen, zugestanden worden. Da dem Kreml nach den Erfahrungen in Posen, Warschau und Ungarn im Sommer und Herbst 1956 der Widerruf des Rechts auf einen eigenen Weg erforderlich zu sein schien, mußte als Ausgleich von der Sowjetführung wieder ein stärkeres Interesse für den Kampf der ausländischen kommunistischen Parteien demonstriert werden. Die Verantwortung des Kreml für Erfolg und Mißerfolg der einzelnen kommunistischen Parteien mußte sich nach dem Verbot des eigenen Weges notwendigerweise erhöhen. Verweise auf eine deterministische Gesetzmäßigkeit beim Uebergang zum Sozialismus, dessen Zeitpunkt festzulegen sich der Kreml vorbehielt, konnten nicht mehr befriedigen. So stand der 21. Parteikongreß sehr viel mehr als der 20. Parteikongreß unter weltrevolutionären Vorzeichen. Daß diese Note entgegen vielfach gehegten Hoffnungen nicht nur von Theoretikern, wie etwa *Susslow,* sondern auch von dem angeblichen Pragmatiker *Chruschtschow* angeschlagen wurde, ist bezeichnend. Schon der dem Parteitag gegebene Name „Parteitag der Erbauer des Kommunismus" weist darauf hin, daß der oft in Aussicht gestellte Endsieg nunmehr in greifbare Nähe gerückt sein soll. Der Eintritt in den Kommunismus kann ja nach der gerade von *Chruschtschow* wieder bekräftigten Lehre erst erfolgen, wenn der Sozialismus im Weltmaßstab gesiegt hat[26]. Auch Chruschtschows These, daß alle von Kommunisten beherrschten Länder ungefähr gleichzeitig zum Kommunismus gelangen sollen, unterstreicht die weltrevolutionäre Tendenz. Diese These war wohl in erster Linie aufgestellt worden, um die Ungeduld der chinesischen Bruderpartei zu dämpfen. Diese hatte im Spätsommer 1958 geglaubt, es dem älteren Bruder durch den „Sprung zur Volkskommune" gleichtun bzw. ihm sogar

vorauseilen zu können. Die Errichtung der sogenannten Volkskommune mußte aber von den meisten Völkern als Alptraum empfunden werden. Sie gar als Beginn der Verwirklichung des Kommunismus, also der idealen, klassenlosen Gesellschaft der Zukunft, zu bezeichnen, konnte vom Kreml nicht gut hingenommen werden. Dessen Widerspruch richtete sich aber weniger gegen die Anwendung neuer Zwangsorganisationen selbst, sondern gegen deren falsche ideologische Einordnung. Hier lag ein offener Verstoß gegen die Fiktionentreue vor[27]. Als Gegenleistung dafür, daß das Plenum des Zentralkomitees der chinesischen KP im Dezember 1958 von der Prätention abrückte, hat der Kreml das Versprechen gegeben, dafür zu sorgen, daß in absehbarer Zeit alle von willfährigen Kommunisten beherrschten Länder den gleichen Entwicklungsstand erreichen werden. Die Verantwortung des Kreml gegenüber den ausländischen Kommunisten hat sich durch dieses Versprechen weiter erhöht.

Die häufige Bezugnahme *Chruschtschows* in seinem Referat auf den entscheidenden angeblich friedlichen wirtschaftlichen Wettbewerb mit der nichtkommunistischen Welt, in dem diese unterliegen und den der Sozialismus „in historisch kurzer Zeit gewinnen werde", bedeutete keine Abschwächung der weltrevolutionären Tendenz. Vom Siebenjahresplan heißt es vielmehr, daß das Sowjetvolk damit „seine Pflicht gegenüber der Arbeiterklasse der Welt erfüllt".

Daß es dem Kreml nicht nur um eine Förderung des Uebergangs vom Kapitalismus zum Sozialismus geht, sondern um die baldige kommunistische Machtergreifung als solche auch in den früheren Kolonialgebieten, ergibt sich auch aus der auf dem 21. Parteikongreß durch *Chruschtschow* wiederholten These, daß es möglich sei, unter „Vermeidung des kapitalistischen Stadiums einen sofortigen Uebergang zum Sozialismus in Afrika und anderswo" herbeizuführen. Damit hat *Chruschtschow* nicht nur nachträglich den Weg der chinesischen KP, die sich ja auch nicht auf das damals in China noch gar nicht in ausreichendem Maße vorhandene Industrieproletariat, sondern auf die kleinen und armen Bauern stützte, ausdrücklich gebilligt[28], er eröffnete auch den kommunistischen Parteien in den ehemaligen Kolonialgebieten ein unmittelbares Betätigungsfeld ohne Rücksicht auf alle theoretischen Erörterungen hinsichtlich des Reifegrades der Gesellschaft.

Wie nun muß sich die als Preis für die Redisziplinierung in Aussicht gestellte Steigerung der weltrevolutionären Aktivität auf die Außenpolitik der Sowjetunion gegenüber den nichtkommunistischen Ländern auswirken?

Es liegt nahe, daß die ausländischen Kommunisten, die noch um die Herrschaft kämpfen, erhöhte Anforderungen an die Sowjetführung stellen werden. Wenn die Sowjetunion tatsächlich so stark ist, wie sie zu sein vorgibt, so ist nicht mehr leicht einzusehen, warum die ausländischen Kommunisten wie früher alles für das eine und einzige Vaterland der Werktätigen opfern sollen. Die Kommunisten in aller Welt müssen sich vielmehr für berechtigt halten, von der Führerin des Weltkommunismus in ganz anderem Maße als früher Hilfe und Schutz zu fordern. Wer treu zum Kreml steht, wird also heute auch Treue ohne Ausflüchte von diesem erwarten. Dies aber schafft eine neue Lage. Auch in der Vergangenheit hat der Kreml Großmachtpolitik im herkömmlichen Sinne betrieben und es sich gleichzeitig angelegen sein lassen, als Zentrum der weltrevolutionären kommunistischen Bewegung tätig zu sein. Wie eingangs erwähnt, kann es für eine

Macht mit Weltherrschaftsanspruch keinen Unterschied zwischen den verschiedenen Sparten des Politischen geben. Man kann dem Kreml nicht vorwerfen, daß er in der Vergangenheit auf Grund der Großmachtpolitik etwa seiner Mission zur Verbreitung des Kommunismus in aller Welt untreu geworden sei. Die Sowjetunion hat es aber immer wieder verstanden, die weltrevolutionäre Tätigkeit den außenpolitischen Erfordernissen elastisch anzupassen. Gelegentlich wurde ein kommunistischer Parteiapparat sogar gänzlich stillgelegt, wenn dies aus außenpolitischen Gründen erforderlich zu sein schien. Manches deutet darauf hin, daß eine solche Elastizität heute nicht mehr im gleichen Maße gegeben ist. Die Omnipräsenz des Weltkommunismus, die es früher dem Kreml ermöglichte, im Verhältnis zu fremden Staaten bald mit Mitteln der eigentlichen Außenpolitik, bald mit innerpolitischen Pressionen zu arbeiten, kann sich heute zu einem Handicap für die Verfolgung einer gegenüber bestimmten nichtkommunistischen Ländern als wünschenswert empfundenen Außenpolitik erweisen.

Die Erörterungen auf dem 21. Parteikongreß scheinen darzutun, daß die Bemühungen, die Einheit der kommunistischen Parteien unter dem Kreml wiederherzustellen, bis zu einem gewissen Grade erfolgreich verlaufen. Es scheint gelungen, die meisten ausländischen kommunistischen Parteien wieder der straffen Führung des Kreml zu unterstellen. Gleichzeitig scheint aber die Wiederherstellung der Einheit durch gewisse Einbußen an Manövrierfähigkeit in der Außenpolitik erkauft worden zu sein. Dies wird von denen, die sich in der Sowjetunion mit „eigentlicher Außenpolitik" beschäftigen, und vielleicht auch in der höchsten Sowjetführung als mißlich empfunden werden. Die Tatsache, daß der Kreml auf die ausländischen kommunistischen Parteien zunehmend Rücksicht zu nehmen hat, ist aber auch eine Enttäuschung für die nichtkommunistische Welt, die nach dem 20. Parteikongreß auf eine Verständigungsmöglichkeit ohne Selbstaufgabe hoffte.

ANMERKUNGEN

[1]) Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf Ueberlegungen auf Grund des 21. Parteikongresses. Die spätere Entwicklung wird nicht behandelt.

Bei den in Anführungszeichen gesetzten Passagen handelt es sich, wenn nicht anders angegeben, um Stellen aus dem Referat des Ersten Parteisekretärs *Chruschtschow* auf dem 21. Parteikongreß der KPdSU am 27. Januar 1959, abgedruckt im Europa-Archiv (EA) 7—8/1959, S. D 103—162.

[2]) *Chruschtschow* führte in seinem Referat vor dem 21. Parteikongreß aus: „Unter dem endgültigen Sieg des Sozialismus verstehen die Marxisten einen Sieg im internationalen Maßstab." Vgl. EA, a. a. O., S. D 138.

[3]) Den Titel „Führer" (Woshdj), der *Stalin* gegeben wurde, hat *Chruschtschow* nach der von ihm selbst veranlaßten Verdammung des Persönlichkeitskults sich offenbar gescheut wieder aufleben zu lassen; er begnügt sich mit dem Titel „Leiter" (rukowoditelj). Vgl. EA, a. a. O., S. D 215.

[4]) Islam; Mongolenstürme z. Z. Tschinghis Khans und Timurs.

[5]) Die Bezeichnung Partei ist eigentlich irreführend, wenn sie auf eine kommunistische Organisation angewandt wird; diese beansprucht ja nicht, „Teil" zu sein, sondern sie vertritt die Fiktion der „Identität mit dem Ganzen".

[6]) Im Zusammenhang mit dem Außenhandel wurden von *Chruschtschow* Schweden, Frankreich und Italien, im Zusammenhang mit der Abrüstung Indien, Indonesien und Burma, in bezug auf die innenpolitische Entwicklung, die zur Diktatur geführt habe, Frankreich, Thailand und Pakistan erwähnt. *Chruschtschow* vermied es auch durchweg, die Regierungen der inzwischen unabhängig gewordenen Länder anzusprechen, und zog es vor, sich ebenso wie hinsichtlich Japans an die „Völker" zu wenden.

[7]) *Chruschtschow* erwähnte Kreise „verschiedener politischer und religiöser Anschauungen und unterschiedlicher sozialer

Stellung, darunter Vertreter der Wissenschaft, der Kultur, der Geschäftswelt".

[8]) Er widmete ihr nur vier Absätze seiner Rede; vgl. Boris *Meissner*, „Das Ende des Stalin-Mythos", Dokumente und Berichte des Europa-Archivs Band 13. Frankfurt 1956. S. 104.

[9]) „Die Deutschen sollen darüber selbst einig werden, vertreten werde die Losung der demokratischen Kreise Deutschlands: Deutsche an einen Tisch." EA, a. a. O., S. D 114.

[10]) „Es gibt keine kapitalistische Einkreisung unseres Landes mehr." EA, a. a. O., S. D 138.

[11]) EA, a. a. O., S. D 111.

[12]) *Chruschtschow:* „Solange der Kapitalismus existiert, werden sich stets Menschen finden, die sich gegen alle Vernunft in ein aussichtsloses Unternehmen stürzen." EA, a. a. O., S. D 112, sowie an anderer Stelle seines Referats: „Die Sowjetunion ist ebensowenig wie jedes andere sozialistische Land vor einer möglichen Aggression seitens der imperialistischen Staaten sicher." EA, a. a. O., S. D 138.

[13]) EA, a. a. O., S. D 111.

[14]) Vgl. *Chruschtschow*, 20. Parteikongreß. *Meissner*, a. a. O., S. 108: „Der mehr oder minder scharfe Charakter des Kampfes, die Anwendung oder Nichtanwendung von Gewalt beim Uebergang zum Sozialismus hängt weniger vom Proletariat als davon ab, wie stark der Widerstand der Ausbeuter ist."

[15]) *Chruschtschow* auf dem 21. Parteikongreß: „Ein Staat, der den grandiosen Aufbau von neuen Fabriken, Werken, Kraftwerken, Gruben und anderen Industriebetrieben vollzieht, fast 400 Milliarden Rubel für den Bau von Wohnungen und kommunalen Einrichtungen bereitstellt . . ., strebt nach dem Frieden und nicht nach Krieg." EA, a. a. O., S. D 111.

[16]) EA, a. a. O., S. D 104.

[17]) EA, a. a. O., S. D 115.

[18]) Vgl. hierzu auch den Bericht „Der Verlauf der Fernostkrise" und die Dokumentation in EA 2—3/1959, S. 81—86 und S. D 41 bis D 66.

[19]) Vgl. die Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament* vom 7. Januar 1959: „Zwanzig Parteitage der KPdSU", S. 10, Anm. 14.

[20]) Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* vom 31. Januar 1959.

[21]) *Mikojan* führte in dieser Hinsicht mit 1½ Seiten Prawda-Wiedergabe vor *Kiritschenko* mit 1¼ und der übrigen Prominenz *(Susslow, Furzewa, Ignatow, Muchitdinow, Koslow, Schelepin)*, die sich mit einer Seite und weniger begnügen mußten.

[22]) Vgl. hierzu die Dokumentation „Die Ergebnisse der Konferenzen der kommunistischen Parteien in Moskau vom 14. bis zum 19. November 1957" in EA 23—24, 1957, S. 10 364—10 373.

[23]) Die damals veröffentlichte Erklärung bezeichnete *Chruschtschow* als „Charta der internationalen Einheit der kommunistischen Weltbewegung". EA, a. a. O., S. D 122.

[24]) Die „Revisionisten" — gemeint sind in erster Linie *Tito* und der Bund der Kommunisten Jugoslawiens — werden als „Nachbeter" der „Ideologie des Imperialismus" verurteilt.

[25]) Eine Anspielung, die sich wohl auf Vorgänge in der dänischen und anderen KP's beziehen dürfte, in denen inzwischen auf Weisung des Kreml Säuberungen durchgeführt worden sind.

[26]) Vgl. Anm. 2.

[27]) Vgl. die Ausführungen auf S. 563/64 betr. die Auseinandersetzung mit den jugoslawischen „Revisionisten".

[28]) *Mao Tse-tung* hat gegen alle Evidenz jedoch stets in seinen Schriften und Erklärungen die These vertreten, nur das Industrieproletariat könne auf dem Wege zur Macht führen. Er hat also nie die vom Kreml aufgestellten Fiktionen in Frage gestellt.

Über die Wachstumsfaktoren der westlichen Welt und der Sowjetsysteme

Während die Veranstaltungen der „Besuchsdiplomatie“ auf ihrer im Endstadium der Genfer Außenministerkonferenz vorgezeichneten Bahn abrollen, liegt dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen seit dem 4. September ein Hilferuf der Regierung von Laos vor, die um die schleunige Entsendung eines Truppenkontingents gegen die Aggression des kommunistischen Nord-Vietnam angesucht hat. Nach den Ereignissen in Tibet wird die Welt dadurch zum zweiten Male innerhalb weniger Wochen daran erinnert, daß die expansive Dynamik des Kommunismus für die kommunistische Ideologie ein konstituierender Bestandteil der sogenannten „kompetitiven Koexistenz“ ist. Trotz der laut verkündeten These, daß es jedem Volk freistehe, sich die politische, wirtschaftliche und soziale Verfassung zu geben, die es für richtig hält, wird in den Verlautbarungen der kommunistischen Staaten weiterhin rigoros zwischen der „kapitalistischen“ und der „sozialistischen“ Welt unterschieden und nur der letzteren das Recht zuerkannt, als „friedliebend“ zu gelten.

Es fehlt nicht an Versuchen, diese Gegensätze zu relativieren, indem einerseits auf die staatskapitalistischen Züge in den Sowjetsystemen, andererseits auf die Wandlungen des modernen Kapitalismus im Westen hingewiesen und schließlich die ausgleichende „dritte Kraft“ der Entwicklungsländer hervorgehoben wird. Jedoch ist es fraglich, ob ein solches Schema für die Analyse und die Beurteilung der internationalen Spannungen unserer Zeit ausreicht. Allzu leicht werden dabei die besonderen politischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten totalitärer planwirtschaftlicher Systeme übersehen oder unterschätzt, während gleichzeitig die strukturellen Schwächen der westlichen Welt bagatellisiert werden. Freilich wird auch die Gegenüberstellung „Kapitalismus—Kommunismus“ zu oft in falsche Vereinfachung gebracht, vor allem wenn die amerikanischen und russischen Produktionsziffern ohne entsprechende methodische Vorbereitung miteinander verglichen werden.

Trotz vieler Veröffentlichungen — wir haben einige davon auf Seite 570 zusammengestellt — herrscht allgemeine Unsicherheit, wenn es gilt, aus dem Material über das wirtschaftliche Wachstum der westlichen Welt und der Sowjetsysteme die Konsequenzen zur Beurteilung der politischen Lage zu ziehen. Wir beginnen mit dem in dieser Folge erscheinenden Beitrag von Günter *Conrad* eine Reihe von Beiträgen, die sich systematisch, aber ohne vorgefaßtes ideologisches Schema mit diesen Fragen befassen werden. *Co.*

Die Wachstumsfaktoren der sowjetischen und der amerikanischen Industrieproduktion*

Von Günter Conrad

Der neue sowjetische Siebenjahrplan ist, wie *Chruschtschow* auf dem 21. Parteikongreß der KPdSU im Februar dieses Jahres feststellte[1], vor allem dazu bestimmt, das wirtschaftliche Potential der Sowjetunion zu vergrößern, die am weitesten entwickelten Industriemächte des Westens in der absoluten und pro Kopf-Produktion sowie im Lebensstandard einzuholen und zu überholen und durch Ueberflügelung des Westens in der Produktionskapazität das politische Uebergewicht des kommunistischen Blocks herbeizuführen. Diese Zielsetzung mußte um so nachdenklicher stimmen, als gleichzeitig die Volkswirtschaften Westeuropas mit wenigen Ausnahmen noch unter der Wirkung der Rezession in den Vereinigten Staaten standen. Inzwischen zeigen zwar die Konjunkturdaten wieder aufsteigende Tendenz. Aber es bleibt die Tatsache, daß die Industrieproduktion auf allen wesentlichen Gebieten im Westen stagnierte[2], während die Sowjetunion aufsehenerregende neue Planziele für ihre wirtschaftliche Expansion aufstellte. Dieser

---

*) Diesem Beitrag liegen insbesondere folgende neuere Veröffentlichungen zugrunde:

W. A. *Lewis*, „Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums", Tübingen und Zürich: J. C. B. Mohr und Polygraphischer Verlag 1956.

Evsey D. *Domar*, „Essays in the Theory of Economic Growth", New York: Oxford University Press 1957.

Adolf *Weber*, „Sowjetwirtschaft und Weltwirtschaft", Berlin-München: Duncker & Humblot 1959.

George N. *Halm*, „Economic Systems, A Comparative Analysis", New York—Toronto: Rinehart & Company Inc., 3. Auflage 1955.

„Economic Survey of Europe in 1958", veröffentlicht von der Research and Planning Division der Economic Commission for Europe der Vereinten Nationen, Genf 1959.

„Policies for Sound Economic Growth", 10. Jahresbericht der Organisation for European Economic Co-operation, Paris 1959.

„Soviet Progress vs. American Enterprise", veröffentlicht vom Committee for Economic Development, Garden City (N.Y.): Doubleday & Company Inc. 1958.

Grover W. *Ensley*, „Die Revolution im wirtschaftlichen Denken der Sowjetunion" in: *Konjunkturpolitik*, Zeitschrift für angewandte Konjunkturforschung, 1957, Heft 5/6, S. 301 ff.

„Soviet Economic Growth: A Comparison with the United States", Bericht des Subcommittee on Foreign Economic Policy des Joint Economic Committee des US-Kongresses, Washington: US Government Printing Office 1957; deutsche Uebersetzung in: *Konjunkturpolitik*, 1957, Heft 5/6, S. 314 ff.

Rolf *Wagenführ*, „Ueberholt die sowjetrussische die amerikanische Industrieproduktion?", Vorabdruck aus: *Statistische Informationen*, Luxemburg—Brüssel 1959.

Rolf *Wagenführ*, „Der internationale wirtschafts- und sozialstatistische Vergleich, eine Einführung", Freiburg i. Br.: Rudolf Haufe Verlag 1959.

Rolf *Wagenführ*, „Die Welt in Zahlen, ein wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch", Frankfurt a. M.: Ullstein-Verlag 1959.

„40 Jahre Sowjetmacht in Zahlen", Veröffentlichung der Statistischen Zentralverwaltung der UdSSR; deutsche Ausgabe: Berlin: VEB Deutscher Zentralverlag 1958.

„Statistische Grundzahlen für zwölf europäische Länder mit einem Vergleich für die Vereinigten Staaten von Amerika und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken", herausgegeben im Namen der drei europäischen Gemeinschaften, Luxemburg—Brüssel 1958.

„Finanz- und währungspolitische Bedingungen stetigen Wirtschaftswachstums", Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Neue Folge, Band 15 (Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Baden-Baden 1958), Berlin: Duncker & Humblot 1959.

Gegensatz gewinnt noch dadurch an Gewicht, daß die Experten der OEEC[3] betonen, daß sich der von vielen Laien und Fachleuten in das Reich der Vergangenheit verbannte Konjunkturzyklus wieder eingestellt hat. Die Boom-Phase der Jahre 1955/56 ist durch eine Abschwungphase, wenn auch bisher leichter Natur, abgelöst worden. Dabei muß die Formulierung auffallen, daß zum ersten Male nach dem Zweiten Weltkrieg die Wirtschaftstätigkeit und damit der Zyklus nicht durch den Wiederaufbau der Wirtschaft und durch rasch sich ändernde Verteidigungsaufgaben beeinflußt wurde.

Im Gegensatz zu den europäischen Volkswirtschaften des kapitalistischen Sektors der Weltwirtschaft sind die europäischen Wirtschaften des „sozialistischen Lagers" (einschließlich der UdSSR) weiter mit erstaunlich hohen Raten gewachsen. Die ECE kommt zu dem Schluß[4], daß die realen Wachstumsraten der Industrieproduktion (ohne Außenbeitrag) der osteuropäischen Volkswirtschaften zwischen 6 und 9 vH betragen haben.

Vor dem Hintergrund der erst sehr zögernd nachgebenden Rezession in den Vereinigten Staaten, die immer noch durch Arbeitslosigkeit (zwischen vier und fünf Millionen registrierter Arbeitslose) und unausgelastete Kapazitäten (Stahl, Automobilindustrie u. a.) gekennzeichnet ist[5], gewinnen diese Angaben der Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen in zweierlei Hinsicht an Bedeutung. Einmal lebt damit die alte Kapitalismus-Sozialismus-Diskussion wieder auf, in der es um die logische Konzipierbarkeit eines sozialistischen Wirtschaftssystems ging, also um die Frage, ob es zunächst einmal in den Kategorien eines geschlossenen Denkmodells möglich sei, nichtkapitalistisch, also sozialistisch zu produzieren. Neben dieser wirtschaftstheoretischen Frage aber rücken Ueberlegungen in den Vordergrund, die die Wirtschaftskraft und die wirtschaftlichen Wachstumsraten der beiden Hauptvertreter der rivalisierenden Wirtschaftssysteme, nämlich der USA auf der Seite des Kapitalismus und der UdSSR auf der Seite des Sozialismus, zu vergleichen beginnen und konkret die Frage stellen, ob es der UdSSR gelingen könne, die USA sowohl in der absoluten Höhe des Sozialprodukts als auch in der realen pro Kopf-Produktion zu erreichen und zu überflügeln. Diese Frage ist zumindest seit der Veröffentlichung der Zielsetzungen des Siebenjahrplans der UdSSR und der in ihm angegebenen Planzahlen für einige wichtige Produkte aktuell.

Im Rahmen dieses Beitrages sollen hierzu vor allem die Faktoren herausgearbeitet werden, die das wirtschaftliche Wachstum einer Volkswirtschaft bestimmen; außerdem soll gefragt werden, in welcher Weise diese Faktoren von den betrachteten Wirtschaftssystemen abhängen. Zum Schluß werden die Vergleichsergebnisse, zu denen *Wagenführ* gekommen ist, mitgeteilt[6].

BESTIMMUNGSFAKTOREN DES WIRTSCHAFTSWACHSTUMS

Unmittelbar nach dem Kriege war die Wachstumsproblematik in den Mittelpunkt des theoretischen Interesses gerückt. Die Wachstumstheorie übernahm damit, zumindest temporär, die beherrschende Rolle, die die Konjunkturtheorie seit der Wirtschaftskrise gespielt hatte. Die Konjunkturtheorie war bemüht gewesen, analytisch Ursachen und Verlauf der zyklischen Bewegungen im Zeitablauf der kapitalistischen Wirtschaften zu untersuchen. Die Fragestellung der Wachstums-

theorie ist methodologisch anders geartet. Sie sucht nach den Bedingungen, die gegeben sein müssen, damit eine Volkswirtschaft bei Vollbeschäftigung der arbeitswilligen und -fähigen Arbeitskräfte und bei Vollauslastung der gegebenen Kapazitäten wächst[7]. In dieser abstrakten Formulierung besitzt die Wachstumstheorie *allgemeine* Gültigkeit. Sowohl in der kapitalistischen als auch in der sozialistischen Wirtschaft lassen sich *analytisch* strategische Wachstumsfaktoren herauskristallisieren, die die Wachstumsrate bestimmen. Von diesen streng analytischen Wachstumstheorien müssen die umfassenderen soziologischen, anthropologischen, historischen, kurz, die alle *gesellschaftlichen* Aspekte berücksichtigenden Theorien der wirtschaftlichen Entwicklung unterschieden werden. Sie sind u. a. von *Schumpeter* und neuerdings von W. A. *Lewis* ausgearbeitet worden[8]. Diese Arbeiten tragen statistisch-induktiv das Material zusammen, das in den analytischen Wachstumsmodellen ausdrücklich oder stillschweigend vorausgesetzt wird.

Beide Ansatzpunkte sind zum Verständnis der Entwicklungs- und Wachstumsphänomene notwendig. Aber beide Ansätze führen auch zu verschiedenen Ergebnissen. Die analytische Wachstumstheorie zeigt ein stetiges Wachstum im Zeitablauf, dessen Rate durch die angenommenen Koeffizienten bestimmt wird. Die historisch-induktiv vorgehende Entwicklungsanalyse, etwa der Klassiker oder der Theoretiker der dreißiger und vierziger Jahre, kommt zum Ergebnis schwankender und zeitweise sogar negativer Wachstumsraten. Erst das mit historisch-induktiv gewonnenen Annahmen „gefütterte" Wachstumsmodell führt zur Prognose der realen Entwicklungsreihen einer zu beobachtenden Volkswirtschaft. Dabei ist theoretisch die Schwierigkeit zu überwinden, Konjunktur- und Wachstumstheorie zu einer Synthese zu führen, um so Modelle zu entwickeln, die sowohl einen Wachstumstrend als auch Konjunkturschwankungen aufzeigen.

Das wirtschaftliche Wachstum wird eindeutig bestimmt durch drei strategische Wachstumsfaktoren: Zunächst durch die *Bevölkerung*, also durch den Produktionsfaktor Arbeit. Die Menschen sind es, die die Hilfsmittel der Produktion, d. h. die Produktionsmittel, bedienen und wirtschaftlich aktivieren. Anders ausgedrückt, es gilt, die Menschen mit Produktionsmitteln auszustatten, um ihre Produktivität zu steigern. Für wachstumsanalytische Zwecke hat man sich angewöhnt, die Wachstumsrate der Bevölkerung heranzuziehen. Zur Klärung sei hinzugefügt, daß in diesem Zusammenhang von der Bevölkerung nur der im Produktionsprozeß stehende Teil interessiert, der statistisch als *Erwerbsquote* ausgewiesen wird[9]. Diese Erwerbsquote muß mit Produktionsmitteln versehen werden, d. h. hier wird das Problem der *Kapitalakkumulation* oder der *Investitionsquote* aufgeworfen[10].

Wir wissen, daß die Akkumulationsrate relativ zur Bevölkerungsrate die Kapitalintensität in einer Volkswirtschaft bestimmt. Mit der Ausstattung der Arbeitsplätze mit Produktionsmitteln, also mit Maschinen und Energie, ist aber im wesentlichen die Arbeitsproduktivität bestimmt. Der Kapitalakkumulation kommt so in der Tat d i e zentrale Bedeutung für das Wachstum einer Volkswirtschaft zu[11].

Neben der Bevölkerungswachstumsrate und der Akkumulationsrate des Kapitals ist für die Arbeitsproduktivität, also für den mengenmäßigen Ausstoß an Produkten pro eingesetzte Arbeitsstunde, die *technische Fortschrittsrate* maß-

gebend[12]. Wie viele Produktionseinheiten eine Maschine ausstoßen kann, hängt bei gegebener Kapitalintensität (Kapitaleinsatz pro Arbeitsplatz) von der Technik ab. Mit demselben Kapitalbetrag kann nämlich — wenn man konstante Preise unterstellt — nach einem gewissen Zeitablauf eine neue Maschine gekauft werden, die in ihrer Konstruktion den technischen Fortschritt in sich aufgenommen hat und deshalb in einer Produktionsperiode mehr produziert als die vorherige, ebenso teure Maschine. Neben dieser Art der Erhöhung der Arbeitsproduktivität durch technischen Fortschritt besteht eine weitere Möglichkeit zur Steigerung der Arbeitsproduktivität durch Ersetzung von Arbeit durch Kapital, also durch zusätzlichen Einsatz von Produktionsmitteln pro Arbeitsplatz. Voraussetzung für beide Vorgänge ist freilich, daß das akkumulierte Kapital auch tatsächlich in leistungsfähigere Produktionsmittel umgesetzt wird — ein Umstand, der für konjunkturelle Schwankungen von Bedeutung ist.

So bestimmen drei entscheidende strategische Wachstumsraten das wirtschaftliche Wachstum einer Volkswirtschaft: die Bevölkerungswachstumsrate, die Akkumulationsrate des Kapitals und die technische Fortschrittsrate. Die letztere läßt sich statistisch beispielsweise in einer steigenden Kapital- und/oder Arbeitsproduktivität messen. Ehe einige Wachstumsvergleiche angestellt werden sollen, müssen zunächst, wenn auch sehr kursorisch, die Kennziffern einiger strategischer Wachstumsfaktoren festgehalten werden.

Dabei wird hier insbesondere Wert auf solche Kennziffern gelegt, die *systembestimmt* sind. Stellvertretend für die Systeme des Kapitalismus und des autoritären Sozialismus sind hier die Vereinigten Staaten von Nordamerika (USA) und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR) ausgewählt worden.

EINIGE STATISTISCHE ANGABEN ÜBER WACHSTUMSFAKTOREN

Zunächt der Faktor *Bevölkerung:* Auf der Tagung des Vereins für Sozialpolitik in Baden-Baden 1958 hat Prof. Gottfried *Bombach* (Basel) in einem Referat „Quantitative und monetäre Aspekte des Wirtschaftswachstums“[13] auf die Bestimmungsfaktoren der Erwerbsquote einer gegebenen Bevölkerung hingewiesen. Generell können wir folgende Punkte herausstellen: die Erwerbsquote ist abhängig von der Spanne des Arbeitsalters, von der Beteiligung der Frauen am Produktionsprozeß, vom Gesundheitszustand der Bevölkerung, von der Länge der Militärdienstzeit und schließlich vom Altersaufbau der Bevölkerung[14]. Im Jahre 1955 betrug die Erwerbsquote (Anteil der arbeitenden Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung) in den USA 39,9 vH, in der UdSSR 45,4 vH[15]. Der Anteil der Frauen an der Gesamtzahl der Arbeiter und Angestellten wuchs in der UdSSR von 27 vH im Jahre 1929 auf 45 vH im Jahre 1956[16]. Der Anteil der Frauen an der Gesamterwerbstätigkeit in den USA betrug 1955 28 vH[17].

Nun zur *Akkumulationsrate des Kapitals:* Im Kapitalismus wird die Akkumulationsrate vorwiegend durch private Investitionsentscheidungen der Unternehmer bestimmt. Sie unterliegt relativ starken Schwankungen und bleibt in der Regel und im Durchschnitt unter der technisch und „gesellschaftlich“ möglichen Rate. Unter der Voraussetzung, daß die Investitionsquote weitgehend mit der Profitquote identisch ist, wird durch politisch starke Gewerkschaften die Investitions-

quote gesenkt, und zwar dadurch, daß höhere Löhne durchgesetzt werden. In diesem Falle würde das Wachstum der Akkumulation vermindert werden. Sie kann darüber hinaus beeinträchtigt werden oder völlig zum Erliegen kommen, wenn die Profitaussichten im subjektiven Bewußtsein des Investors ungünstig sind (Konjunkturzyklus).

Im Gegensatz zum Kapitalismus wird die Akkumulationsrate in der Sowjetunion bewußt durch gesellschaftliche Kräfte determiniert, die ihren Ausdruck im Plan finden. Selbst bei gleicher Höhe der Reallöhne k a n n die absolute Akkumulation über der des Kapitalismus liegen, weil keine konjunkturellen Schwankungen der Akkumulation stattfinden.

Unabhängig vom absoluten Volumen der Investition (Kapitalakkumulation) in einer bestimmten Zeitperiode und damit unabhängig von der absoluten Höhe des Sozialprodukts gibt der Anteil der Investitionen am Sozialprodukt, die sogenannte *Investitionsquote,* einen Anhaltspunkt für Unterschiede in der Kapitalakkumulation zwischen zwei Ländern. Für die USA liegen Zahlen für die auf das Bruttosozialprodukt zu Preisen von 1954 bezogenen Investitionen vor[18]. Sie betrugen 1938: 14,9 vH, 1952: 15,7 vH, 1955: 19,1 vH und 1956: 19,3 vH. Die entsprechenden Zahlen für die UdSSR beziehen sich auf die Nettoinvestitionen im Verhältnis zum Volkseinkommen für Planjahrfünfte: im Durchschnitt der Jahre 1946—1950: 26 vH, 1951—1955: 24 vH; für die Jahre 1956—1960 wurde eine jährliche Investitionsquote von 24 vH geplant. Zu beachten ist bei der Interpretation dieser Zahlen, daß ein direkter Vergleich zwischen denen der USA und der UdSSR nicht möglich ist. Wie an anderer Stelle noch auszuführen sein wird, werden in den USA und in der UdSSR verschiedene Methoden zur Berechnung des Sozialprodukts verwandt. Im Vergleich zum russischen (nach russischen Methoden errechneten) erscheint das amerikanische Sozialprodukt (nach amerikanischen Methoden berechnet) immer höher. Bezieht man nun die Investitionen in den USA auf ein nach sowjetischen Methoden berechnetes Sozialprodukt, dann erhalten wir meist höhere Investitionsquoten. Auf der anderen Seite muß bei der sowjetischen Investitionsquote beachtet werden, daß die Preise für Investitionsgüter in der UdSSR im Vergleich zu denen anderer Güter relativ niedrig sind (teilweise arbeiten die sowjetischen Investitionsgüterindustrien noch mit Defiziten; d. h. aber, daß ihre Abgabepreise relativ zu niedrig sind), so daß die sowjetische Investitionsquote grundsätzlich zu niedrig ausgewiesen wird.

Bei der Beurteilung dieser Zahlen muß außerdem eine Strukturkomponente beachtet werden. Die Investitionen in der UdSSR erfolgen mit relativem Schwergewicht im sogenannten Produktionsmittelsektor der Volkswirtschaft, so daß die an sich schon hohe Investitionsquote durch diesen Strukturfaktor noch an Gewicht bei der Beurteilung der künftigen Wachstumsrate gewinnt.

Der *technologische Fortschritt* wird durch verschiedene Faktoren bestimmt, zunächst durch den Bildungsstand der Bevölkerung, sodann durch die Leitbilder in der wissenschaftlichen Erziehung. Hierzu ist festzustellen, daß in den USA als Bildungsideal die sogenannte „liberal arts education" vorherrscht, die wohl am besten als humanistisches Leitbild der Erziehung umschrieben wird. In der UdSSR wird das Erziehungs- und Bildungswesen im Augenblick auf ein polytechnisches Bildungsideal umgestellt[19]. Im allgemeinen kann man damit rechnen,

daß auf Grund der Kombination von Unterricht und Produktionsarbeit in den Betrieben (als Teil der Schulerziehung) die technologische Ausbildung in der UdSSR im Vergleich zu der in den USA an Gewicht gewinnen wird[20]. Dieses Uebergewicht der technologischen Erziehung drückt sich schon in der relativen Verteilung der Studenten auf die verschiedenen Fakultäten aus. Auf 100 000 Einwohner entfielen 1954 in den USA 135 Studierende der Ingenieur- und Agrarwissenschaften; 1955 in der UdSSR 373[21].

Ingenieurausbildung in den USA und in der UdSSR (in Tausend)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
USA	53	42	30	24	22	23	26
UdSSR	36	44	47	46	56	66	71

Anzahl der in der amerikanischen und in der sowjetischen Wirtschaft tätigen Diplomingenieure (in Tausend)[22]

	1940	1950	1953	1954	1956
USA	156	316	361	371	. . .
UdSSR	290	392	481	530	721

Dagegen betrug die Zahl der Hochschulen 1954 in den USA 1664[23], 1955 in der UdSSR nur 765[24]. Die Schülerzahlen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung liegen in allen Schulbereichen in den USA höher als in der UdSSR. Dagegen hat in der UdSSR jeder Lehrer durchschnittlich nur 17 Schüler (1955), gegen 32 in den USA (1951)[25].

Wichtig ist ferner, daß im Kapitalismus die Erfindungen, die im Rahmen der einzelnen Unternehmungen gemacht werden, sofern sie durch Patentgesetze geschützt sind, nicht ohne besondere vertragliche Abmachungen von anderen Unternehmen verwertet werden dürfen. Die Unternehmungen versuchen, ihre Erfindungen, durch deren Verwendung sie sich Kostensenkungen und damit einen Konkurrenzvorsprung oder höhere Profite versprechen, vor den Konkurrenten geheim zu halten. In der Sowjetunion sind alle Erfindungen gesellschaftliches Eigentum und werden sofort allen an der Erfindung interessierten Produzenten bekanntgegeben. Die sogenannten „Besterfahrungen der Arbeiter" werden unverzüglich von allen in Frage kommenden Betrieben übernommen.

Die hier genannten Faktoren lassen ein rasches Ansteigen der *Arbeitsproduktivität* in der Sowjetunion vermuten. Nach sowjetischen Angaben stieg die Arbeitsproduktivität in der Industrie der UdSSR von 1913 = 100 auf ca. 900 im Jahre 1956; sie liegt trotz ihres relativ schnelleren Wachstums noch unter der absoluten Ziffer der Arbeitsproduktivität in den USA[26]. Das relativ rasche Ansteigen der Arbeitsproduktivität in der UdSSR wird natürlich u. a. durch die sehr niedrige Arbeitsproduktivität im zaristischen Rußland und wahrscheinlich auch durch eine Strukturkomponente erklärt[27]. Bei gegebenem technologischen Wissen in einer Volkswirtschaft kann nämlich durch eine Umstrukturierung der Produktion von Industriezweigen mit niedriger zu solchen mit höherer Arbeitsproduktivität die durchschnittliche Arbeitsproduktivität der Gesamtindustrie steigen. Diese Strukturkomponente kann in einer sozialistischen Gesellschaft gesteuert werden, natürlich auch in dem Sinne, daß eine umgekehrte, nachteilige Strukturveränderung verhindert wird. Weiterhin muß beachtet werden, daß diese überraschende Zu-

nahme der Arbeitsproduktivität in der UdSSR (im Vergleich zu den USA) teilweise statistisch bedingt ist[28]. Die Arbeitsproduktivität wird unter Verwendung eines Produktionsindexes berechnet. Die sowjetischen Produktionsindices sind aber im Vergleich zu den in den USA berechneten regelmäßig höher, weil sie vom sogenannten Bruttoprinzip ausgehen. Würde man die sowjetischen Indices für die Steigerung der Arbeitsproduktivität nach amerikanischen Methoden umrechnen, würden sie in der Regel niedriger liegen.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die höhere Erwerbsquote in der UdSSR, die potentiell höhere Akkumulationsrate und die schneller steigende Arbeitsproduktivität, bei aller Vorsicht in der Beurteilung der Zahlen, die Vermutung nahelegen, daß die Wachstumsrate des Sozialprodukts in der UdSSR über der der USA liegt.

In zahlreichen Veröffentlichungen, so beispielsweise in dem von einem Ausschuß des amerikanischen Kongresses ausgearbeiteten Memorandum über Wirtschaftswachstum in den USA und in der UdSSR[29], werden ähnliche Schlüsse gezogen. Das Memorandum folgert, daß „. . . die sowjetischen Wachstumsraten weiterhin so viel höher als die der Vereinigten Staaten verlaufen, daß der Abstand zwischen den Produktionsniveaus der beiden Länder mit der Zeit beseitigt werden könnte".[30]

VERGLEICH DER INDUSTRIELLEN WACHSTUMSRATEN DER UdSSR UND DER USA

Es wurde bereits angedeutet, daß die wirtschaftliche Effizienz verschiedener Wirtschaftssysteme nur mittels eines tertium comparationis verglichen werden kann. Die heranzuziehenden Vergleichsdaten tragen notwendigerweise naturalökonomischen Charakter, wie etwa Produktionsindices, Mengenproduktivitäten, Wachstumsraten usw. Sind schon die methodischen Schwierigkeiten beim internationalen Vergleich von Volkswirtschaften, die nach denselben Grundprinzipien organisiert sind, zahlreich und schwierig, so sind Vergleiche von Volkswirtschaften, die verschiedenen Wirtschaftssystemen angehören, ohne sorgfältige und umfangreiche methodologische Voruntersuchungen unmöglich. Rolf *Wagenführ* hat diese methodischen Fragen des internationalen Wirtschafts- und Sozialvergleichs in einem einführenden Lehrbuch dargestellt[31]. Statistische Methoden und Definitionen sind wesentlich systembedingt und zweckorientiert. Das läßt sich am besten bei den Sozialprodukts- und Produktionsmengenberechnungen aufzeigen, die in kapitalistischen und sozialistischen Ländern in grundsätzlich verschiedener Weise vorgenommen werden.

Sowohl in den USA als auch in der UdSSR werden Sozialproduktsberechnungen vorgenommen. Während aber in den USA sowohl materielle als auch immaterielle Güter in die Sozialproduktsberechnungen eingehen, finden die sogenannten immateriellen Güter in der sowjetischen Sozialproduktsberechnung keine Berücksichtigung[32]. Dadurch müssen die sowjetischen Zahlen im Vergleich zu den amerikanischen kleiner erscheinen. Das aber heißt, daß sie nicht direkt vergleichbar sind. Entweder muß das sowjetische Sozialprodukt mit den Methoden der amerikanischen Sozialproduktsstatistik neu berechnet oder umgekehrt

das amerikanische Sozialprodukt durch Anwendung der sowjetischen Definitionen mit den ursprünglichen sowjetischen Zahlen vergleichbar gemacht werden[33]. Aehnlich liegt der Fall, wenn die *Verteilung* des Sozialprodukts dargestellt werden soll. Hier kommt alles auf die Definition der Lohn- und Profitquote an[34].

Im Rahmen dieses Beitrags interessiert insbesondere die Vergleichbarkeit von Produktionsindices, weil sich in den letzten Jahren vergleichende Untersuchungen im allgemeinen auf einen Vergleich der *Industrieproduktion* der USA und der UdSSR beschränkten; und zwar aus dem Grunde, weil hier die methodischen und definitorischen Schwierigkeiten einfacher zu bewältigen sind, zum anderen, weil die Industrieproduktion sozusagen den „harten Kern" des Sozialprodukts einer modernen Industrienation darstellt.

Ein Vergleich der *Industrieproduktion* der USA und der UdSSR liegt jetzt von Rolf *Wagenführ* vor[35]. Wagenführ will darin die Frage beantworten, ob die sowjetrussische Industrieproduktion sich der amerikanischen nähere, ob sie, mit anderen Worten, schneller als die amerikanische wachse. Seine Vergleichsanalyse wird in mehreren Stufen vorangetrieben. Zunächst wird die Situation im Ausgangsjahr 1956 festgestellt. Dann werden die Entwicklungsaussichten für die Industrieproduktion der UdSSR und der USA einmal an Hand der sowjetrussischen Perspektivpläne und sodann auf Grund sorgfältiger amerikanischer Entwicklungsschätzungen prognostiziert. Danach werden die so gewonnenen Ergebnisse verglichen und von absoluten Zahlen in pro Kopf-Zahlen der Bevölkerung transformiert.

Es bleibt noch die methodologische Schwierigkeit zu erwähnen, daß die amerikanischen Produktionsindices Nettowerte ausweisen, während die sowjetischen mit Bruttowerten arbeiten[36]. Wagenführ führt seinen Vergleich deshalb sowohl mit Brutto- als auch mit Nettowerten durch. Neben diesen beiden Berechnungen nimmt Wagenführ zusätzlich jeweils einen für die Sowjetunion günstigen und ungünstigen Fall der Entwicklung (des Wachstums der Industrieproduktion) an, so daß am Ende der Vergleichsanalyse vier Zahlen zur Verfügung stehen, an denen die relative Entwicklung der sowjetischen und der amerikanischen Industrieproduktion abgelesen werden kann.

Bei der Untersuchung der Frage, wie groß die sowjetische Industrieproduktion, ausgedrückt in Prozent der amerikanischen, im Basisjahr 1955/56 war, kommt Wagenführ auf vier Wegen zu annähernd denselben Zahlen. Wagenführ vergleicht Produktionsmengen, Produktionswerte ausgewählter Art, den Rohstoffverbrauch, Produktionswerte aller Güter und schließlich die Arbeitsproduktivität, bei der er Beschäftigungszahl, Arbeitszeit und Arbeitsleistung berücksichtigt.

Die Industrieproduktion der UdSSR in vH der amerikanischen (1956)[37]

Vergleich von Produktionsmengen:	
arithmetisches Mittel (günstige Annahme für die UdSSR)	55
Median (ungünstige Annahme)	47
Produktionswerte ausgewählter Artikel (russische Preise):	
mit Doppelzählungen	48
nach Ausschaltung grober Doppelzählungen	50
Rohstoffverbrauch:	
sowjetrussische Exportpreise	54
amerikanische Preise	49—52

Produktionswerte:	
sowjetrussische Preise 1926/27	46
Anteil an der Weltproduktion:	
berechnet von Joffé*	51
berechnet vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung	51
Beschäftigte, Arbeitszeit, Arbeitsleistung	48

*) J. A. *Joffé,* russischer Nationalökonom, „Die Länder des Sozialismus und Kapitalismus in Zahlen", Moskau 1957 (russ.).

Aus diesen Zahlen folgert Wagenführ, daß 1956 die sowjetische Industrieproduktion rund die Hälfte der amerikanischen betrug (im ungünstigen Fall 45 vH, im günstigen Fall 50 vH). Die Berechnungen der günstigen und ungünstigen Entwicklungsprognosen beruhen auf diesen beiden Basiswerten für das Jahr 1956.

Die sowjetrussischen Entwicklungsperspektiven werden nach den Planziffern der sowjetischen Wirtschaftspläne berechnet. Es liegt ein Fünfzehnjahrplan vor, der die Planziffern für die Jahre 1965 und 1972 angibt. Wagenführ berechnet nun jeweils den günstigen und ungünstigen Fall, und zwar einmal unter Verwendung der sowjetrussischen Bruttowerte, das andere Mal unter Verwendung der geschätzten Nettowerte.

Sowjetrussische Industrieproduktion in vH der amerikanischen Industrieproduktion des Jahres 1956[38]

	1956	1965 Bruttoind.	1965 Nettoind.	1972 Nettoind.
ungünst. Annahme für die UdSSR	45	98	73	112,5
günstige Annahme	50	109	81,5	125

Im Jahre 1972 wird nach den Wagenführschen Berechnungen die sowjetrussische Industrieproduktion den Stand der amerikanischen Industrieproduktion von 1956 auch bei ungünstigen Annahmen überschritten haben.

Nun ist bisher die sowjetische Industrieproduktion immer auf die amerikanische Industrieproduktion des Jahres 1956 bezogen worden. Es interessiert aber, in welchem Verhältnis die sowjetische Industrieproduktion des Jahres 1972 zur amerikanischen Industrieproduktion *desselben* Jahres, also ebenfalls des Jahres 1972, steht. Zu diesem Zwecke müssen Annahmen über die Entwicklung der amerikanischen Industrieproduktion für die Periode 1956—1972 gemacht werden. Wagenführ stützt sich auf die Prognosen des amerikanischen Nationalökonomen C. F. *Roos,* der das amerikanische industrielle Wachstum in dem angegebenen Zeitraum auf 65 vH schätzt[39]. Diese beiden Entwicklungsreihen sollen jetzt in Beziehung gesetzt werden[40].

Die sowjetische Industrieproduktion in vH der amerikanischen Industrieproduktion 1956—1972

		Bruttoindices		Nettoindices	
	1956	1965	1972	1965	1972
ungünstige Annahme	45	72	90	61	68
günstige Annahme	50	80	100	69	75

Bei Zugrundelegung der sowjetischen Berechnungsmethoden (Bruttoindices) würde 1972 die sowjetische Industrieproduktion genauso groß sein wie die amerikanische. Bei Verwendung von Nettoindices würde die sowjetische Industrieproduktion etwa 75 vH der amerikanischen erreicht haben.

Nun sind zur Beurteilung einer möglichen Versorgung der Bevölkerung mit Industriewaren nicht die absoluten Zahlen, sondern die pro Kopf-Zahlen entscheidend. Zur Berechnung dieser Zahlen muß die Bevölkerungsentwicklung in den USA und in der UdSSR mit berücksichtigt werden. Wagenführ kommt so schließlich zu folgenden Zahlen[41]:

Die sowjetrussische Industrieproduktion je Kopf der Bevölkerung verglichen mit der amerikanischen Industrieproduktion — in vH

		Bruttoindices		Nettoindices	
	1956	1965	1972	1965	1972
ungünstige Annahme	38	60	76	52	57
günstige Annahme	42	67	85	57	63

Wiederum lassen sich an Hand der berechneten Zahlen verschiedene Aussagen machen, und zwar abhängig von den gewählten Annahmen. Wenn auch die Möglichkeitsspanne zwischen 57 und 85 vH der amerikanischen pro Kopf-Industrieproduktion liegt, so zeigen die Zahlen doch eindeutig (auch unter ungünstigen Annahmen) ein schnelleres Wachstum der sowjetischen Industrieproduktion. Zur Verdeutlichung der Positionen seien noch einige aktuellere Zahlen hinzugefügt: Während in den beiden Jahren 1957 und 1958 die sowjetische Industrieproduktion Wachstumsraten zwischen 10 und 11 vH aufwies, stagnierte nach amtlichen amerikanischen Angaben die amerikanische Industrieproduktion von 1956 auf 1957 und nahm von 1957 auf 1958 sogar um fast 6,5 vH ab[42].

Diese Vergleiche der industriellen Wachstumsraten machen in aller Eindringlichkeit deutlich, daß die Erklärungen *Chruschtschows* auf dem 21. Parteikongreß der KPdSU nicht leichtfertig als utopisch abgetan werden dürfen.

Soll die Wachstumsrate der USA stabilisiert und damit erhöht werden, dann müssen die wirtschaftspolitischen Zielsetzungen zweckadäquat formuliert werden. Das ist aber nur möglich, wenn Fakten und Entwicklungslinien, die in diesem Beitrag angedeutet wurden, berücksichtigt werden.

Die Unterschätzung der wirtschaftlichen Möglichkeiten totalitärer planwirtschaftlicher Systeme hat in den letzten Jahrzehnten schon wiederholt zu verhängnisvollen politischen Fehlentscheidungen geführt. So glaubten die Westmächte jahrelang, der Nationalsozialismus stehe unmittelbar vor dem wirtschaftlichen Zusammenbruch. Noch weit verhängnisvoller war die Unterschätzung der wirtschaftlichen Kraft der UdSSR durch die damals maßgebenden Experten des Dritten Reiches. Im Zeitalter der „kompetitiven Koexistenz" ist es mehr denn je notwendig, das Industriepotential der Sowjetunion und seine Wachstumsfaktoren *realistisch* einzuschätzen und daraus die richtigen politischen Folgerungen zu ziehen.

ANMERKUNGEN

[1]) Vgl. Boris *Meissner*, „Die Ergebnisse des 21. Parteikongresses der Kommunistischen Partei der Sowjetunion" in Europa-Archiv 7—8/1959, S. 209—260.

[2]) „Economic Survey of Europe in 1958", veröffentlicht von der Research and Planning Division der Economic Commission for Europe der Vereinten Nationen, Genf 1959, Kapitel II; und „Policies for Sound Economic Growth", 10. Jahresbericht, veröffentlicht von der Organisation for European Economic Co-operation, Paris 1959, Seite 7.

[3]) 10. Jahresbericht der OEEC, a.a.O., S. 8.

[4]) „Economic Survey of Europe in 1958", Kapitel I, a. a. O., Seite 1.

[5]) Dies galt bis Mai 1959.

[6]) Rolf *Wagenführ*, „Ueberholt die sowjetrussische die amerikanische Industrieproduktion?", Vorabdruck aus: *Statistische Informationen*, Luxemburg-Brüssel 1959.

[7]) Evsey D. *Domar*, „Essays in the Theory of Economic Growth", New York: Oxford University Press 1957; S. 30, 71, 75.

[8]) Josef A. *Schumpeter*, „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie", Bern: Verlag Francke 1946. W. A. *Lewis*, „Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums", Tübingen und Zürich: J. C. B. Mohr und Polygraphischer Verlag 1956.

[9]) „Finanz- und währungspolitische Bedingungen stetigen Wirtschaftswachstums"; Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Neue Folge, Band 15 (Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Baden-Baden 1958), Berlin: Duncker & Humblot 1959, S. 158—168. Rolf *Wagenführ*, „Die Welt in Zahlen, ein wirtschafts- und sozialstatistisches Taschenbuch", Frankfurt a. M. 1959, S. 36—53.

[10]) *Domar* hat die Kapitalakkumulation ganz in den Mittelpunkt seiner wachstumstheoretischen Erörterungen gestellt (a. a. O., S. 12, 70—72, 86 f, 109—113).

[11]) *Lewis*, a. a. O., S. 122 bis 328; *Domar*, a. a. O., S. 57 f, 64, 88; Verein für Socialpolitik, a. a. O., S. 173—184; *Wagenführ*, „Die Welt in Zahlen", a. a. O., S. 75—90.

[12]) *Lewis*, a. a. O., S. 179—183; *Domar*, a. a. O., S. 47 ff, 118 ff, 243; Verein für Socialpolitik, a. a. O., S. 184 ff.

[13]) Verein für Socialpolitik, a.a.O., S. 137 ff.

[14]) Verein für Socialpolitik, a. a. O., S. 166.

[15]) „Statistische Grundzahlen für zwölf europäische Länder mit einem Vergleich für die Vereinigten Staaten von Amerika und die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken", herausgegeben im Namen der drei europäischen Gemeinschaften (Hohe Behörde der Montanunion, Kommission der EWG und Kommission der Euratom), Luxemburg-Brüssel 1958, S. 17.

[16]) „40 Jahre Sowjetmacht in Zahlen", Veröffentlichung der Statistischen Zentralverwaltung der UdSSR; deutsche Ausgabe, 1. Auflage, Berlin: VEB Deutscher Zentralverlag 1958, S. 300.

[17]) Ebenda, S. 17.

[18]) *Wagenführ*, „Die Welt in Zahlen", a. a. O., S. 276 ff.

[19]) Vgl. Georg W. *Strobel*, „Die wirtschaftliche und machtpolitische Bedeutung der Polytechnisierung in Schule und Wissenschaft der Sowjetunion" in Europa-Archiv 20—21/1957, S. 10 243—10 252; Dietrich A. *Loeber*, „Die sowjetische Erziehungsreform 1958 in ihrer politischen Bedeutung" in Europa-Archiv 6/1959, S. 181—198.

[20]) Vizeadmiral Hyman G. *Rickover* am 8. August 1959 nach der Rückkehr von einem Besuch in der Sowjetunion: „Unser wirklich größter Wettlauf mit der Sowjetunion findet auf dem Gebiet der Erziehung statt"; vgl. *The New York Times*, Int. Ed., Nr. 37 087, 10. August 1959.

[21]) *Wagenführ*, „Die Welt in Zahlen", a. a. O., S. 314.

[22]) „40 Jahre Sowjetmacht", a. a. O., S. 314.

[23]) *Wagenführ*, „Die Welt in Zahlen", a. a. O., S. 305.

[24]) Ebenda, S. 309.

[25]) Ebenda, S. 310, 313.

[26]) „40 Jahre Sowjetmacht in Zahlen", a. a. O., S. 62.

[27]) Verein für Socialpolitik, a.a.O., S. 168 ff.

[28]) Vgl. Heinz *Lotz*, „Entwicklung, Methoden und Probleme der sowjetischen Wirtschaftsstatistik" in Europa-Archiv 4—5/1951, S. 3769 ff.

[29]) „Soviet Economic Growth: A Comparison with the United States", Bericht des Subcomittee on Foreign Economic Policy des Joint Economic Committee des US-Kongresses, deutsche Uebersetzung in: *Konjunkturpolitik*, 1957, Heft 5/6, S. 314 ff.

[30]) Ebenda, S. 333. Vgl. demgegenüber Grover W. *Ensley*, „Die Revolution im wirtschaftlichen Denken der Sowjetunion" in: *Konjunkturpolitik*, ebenda, S. 302.

[31]) Rolf *Wagenführ*, „Der internationale wirtschafts- und sozialstatistische Vergleich, eine Einführung", Freiburg i. Br.: Rudolf Haufe Verlag 1959, Vorwort.

[32]) Ebenda, S. 193.

[33]) Ebenda, S. 192 ff.

[34]) Ebenda, S. 195.

[35]) *Wagenführ*, „Ueberholt die sowjetrussische die amerikanische Industrieproduktion?", a. a. O.

[36]) Ebenda, S. 15 f; *Wagenführ*, „Der internationale wirtschafts- und sozialstatistische Vergleich", a. a. O., S. 80 ff.

[37]) *Wagenführ*, „Ueberholt die sowjetrussische die amerikanische Industrieproduktion?", a. a. O., S. 12.

[38]) Ebenda, S. 15, 17, 20.

[39]) Ebenda, S. 21.

[40]) Ebenda, S. 22.

[41]) Ebenda, S. 24.

[42]) Ebenda, S. 26.

Die Vereinten Nationen im Jahre 1958*

Von Walter Bödigheimer

ALLGEMEINE ÜBERSICHT

Wer die entmutigende Reihe der ungelösten internationalen Probleme betrachtet, die alle Jahre wieder in den Beratungen der Vollversammlung der Vereinten Nationen Revue passieren, der könnte geneigt sein, am Sinn und Zweck der Weltorganisation überhaupt zu zweifeln. Er würde dabei allerdings übersehen, daß die Vereinten Nationen eine Organisation souveräner Staaten sind, die nicht in der Lage ist — und nach dem Willen ihrer Gründer auch gar nicht in der Lage sein soll —, einen bestimmten Mehrheitswillen einem Staat oder einer Staatengruppe aufzuzwingen. Er würde auch die wertvolle Arbeit übersehen, die diese Organisation seit Jahren im Schatten der großen politischen Auseinandersetzungen auf wirtschaftlichem und humanitärem Gebiet leistet, um getreu den Verpflichtungen ihrer Charta den Wohlstand in der Welt zu fördern und das Zusammenleben der Völker zu erleichtern: durch die Entwicklungshilfe an wirtschaftlich schwache Länder, durch die Förderung der Emanzipierung abhängiger Völker, durch die Kodifizierung des Völkerrechts — um nur einige Beispiele zu nennen. Daß die Weltorganisation darüber hinaus durch ihre bloße Präsenz einen mäßigenden Einfluß auch auf die politischen Konflikte auszuüben vermag, das hat sich an der Mittelost-Krise des Jahres 1958 wieder einmal gezeigt.

Eine Bewertung der Tätigkeit der Vereinten Nationen im Jahre 1958 wird in der Tat die Beilegung der Mittelost-Krise als die hervorragende Leistung dieses Jahres herausstellen müssen. Hier konnte eine gefährlich zugespitzte Krisensituation gemeistert werden, weil alle Beteiligten schließlich doch von den in der Weltorganisation gegebenen Verhandlungsmöglichkeiten Gebrauch machten. Die Dritte Sondertagung der Vollversammlung im August 1958 hat zwar die Probleme des Mittleren Ostens nicht lösen können — niemand hätte das von ihr erwartet —, sie hat aber verhindert, daß sie mit Gewalt gelöst wurden[1].

Begünstigt durch das rasche Abklingen der Mittelost-Krise, konnte die 13. Vollversammlung, die unter der Präsidentschaft des früheren libanesischen Außenministers, Charles *Malik*, vom 16. September bis zum 13. Dezember 1958 tagte und ihre Arbeiten im Februar 1959 zur Erörterung der Kamerun-Frage noch

---

*) Dieser Bericht soll dazu dienen, anläßlich des Beginns der 14. Tagung der Vollversammlung am 15. September 1959 die Ergebnisse der Arbeit der Vereinten Nationen im vergangenen Jahre in Erinnerung zu rufen und so einen Ueberblick über die zur Erörterung stehenden Probleme zu geben. Dabei haben wir im Gegensatz zu früheren Berichten auf eine ausführliche Behandlung der Treuhandschaftsfragen und der völkerrechtlichen Themen zugunsten einer eingehenderen Darstellung der politischen und wirtschaftlichen Fragen verzichtet. Auf die hier nicht behandelten Themen wird das Europa-Archiv in gesonderten Beiträgen eingehen, wenn der Stand der Entwicklung das erfordert. Wertvolle Vorarbeit zu diesem Bericht leistete Dr. Christian *Schütze,* der Verfasser des in Folge 24/1958 des Europa-Archivs erschienenen Berichts über die 12. Vollversammlung der Vereinten Nationen.

einmal aufnahm, einen verhältnismäßig ruhigen und normalen Verlauf nehmen. Sensationelle Ereignisse blieben aus, und selbst der unmittelbar vor dem Beginn der Tagung wieder aufgeflammte Konflikt in der Formosa-Straße hatte nur geringfügige Auswirkungen auf den Gang der Debatten. Sollte die Regierung der Chinesischen Volksrepublik mit der Beschießung von Quemoy und Matsu wirklich das Ziel verfolgt haben, „sich den Weg in die Vereinten Nationen freizuschießen" — wie ihr das mehrere Redner in der Vollversammlung unterstellten —, so hat sie damit jedenfalls das Gegenteil erreicht: die Vereinigten Staaten erlangten für ihren Antrag, die Frage der Vertretung Chinas während der 13. Tagung nicht zu erörtern, noch einmal die Zweidrittelmehrheit. Es kann als fraglich gelten, ob die Abstimmung so günstig für die USA ausgegangen wäre, wenn nicht einige Delegationen der Meinung gewesen wären, daß dies nicht der geeignete Augenblick war, ihre Haltung gegenüber der Volksrepublik China zu revidieren[2].

In den großen *politischen Fragen* ist die 13. Vollversammlung kaum einen Schritt weitergekommen. Hier können die Vereinten Nationen allenfalls ein Forum für Verhandlungen bilden und durch ihr moralisches Gewicht krisenhaften Zuspitzungen vorbeugen; eine Lösung der Probleme wird jedoch immer vom guten Willen der Beteiligten abhängen. So haben sie seit 1957 untätig zusehen müssen, wie die Verhandlungen über die Abrüstung durch die Obstruktion der Sowjetunion praktisch aus den Vereinten Nationen herausgelöst wurden[3]. Andere Staaten weigern sich überhaupt, die Zuständigkeit der Vereinten Nationen in bestimmten Streitfragen anzuerkennen, weil sie sie als ihre innere Angelegenheit betrachten (Ungarn, Frankreich, Südafrikanische Union)[4].

Auf anderen Gebieten jedoch können die Vereinten Nationen auf einige Fortschritte zurückblicken, die im Jahre 1958 erreicht wurden:

Auf *wirtschaftlichem Gebiet* wurde der Hilfe an die Entwicklungsländer ein neuer Impuls gegeben durch die Errichtung des Sonderfonds für Entwicklungsaufgaben, der eine Erweiterung des Programms der Technischen Hilfe erlauben wird[5]. Die Konstituierung der Wirtschaftskommission für Afrika kann als ein Schritt in Richtung auf das gleiche Ziel gewertet werden[6].

Auf *humanitärem Gebiet* konnte die Weiterführung des Programms der Flüchtlingshilfe nach der Beendigung des Flüchtlingshilfefonds durch entsprechende Vorkehrungen sichergestellt werden[7]. Mit dem Beschluß zur Veranstaltung eines Welt-Flüchtlingsjahres ab Juni 1959[8] will die Vollversammlung erreichen, daß in der breiten Öffentlichkeit das Flüchtlingsproblem stärkere Beachtung findet und daß dadurch die Bereitschaft zur Leistung finanzieller Beiträge oder zur Ansiedlung von Flüchtlingen wächst. Die Arbeiten an der Kodifizierung der Menschenrechte allerdings kommen nach wie vor nur sehr langsam vorwärts[9].

Auch die *Kodifizierung des Völkerrechts* macht nur langsame Fortschritte. Immerhin konnte auf der im Frühjahr 1958 abgehaltenen Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen eine neue Rechtsordnung für die hohe See, die Territorialgewässer und Anschlußzonen, die Festlandsockel und den Fischfang ausgearbeitet werden[10]; das ungelöst gebliebene Problem der Breite der Territorialgewässer wird auf einer zweiten Seerechtskonferenz im Jahre 1960 erneut in Angriff genommen werden[11]. Auch die Arbeiten an der Kodifizierung des diplomatischen

Verkehrs, mit denen die Völkerrechtskommission gegenwärtig befaßt ist[12], sind nun bis zur Vorlage von Konventionsentwürfen gediehen[13].

Ihre bedeutendsten Erfolge aber hat die 13. Vollversammlung auf dem Gebiet der *Liquidierung des Treuhandregimes* über ehemalige deutsche Kolonien erreicht. Drei afrikanischen Treuhandgebieten — den beiden Teilen Kameruns und dem von Frankreich verwalteten Teil Togos — konnte für 1960 die Unabhängigkeit in Aussicht gestellt werden[14]. Zusammen mit der Aufnahme der gerade unabhängig gewordenen Republik Guinea in die Vereinten Nationen bedeutet dies einen weiteren Meilenstein auf dem Wege zur politischen Selbständigkeit der afrikanischen Völker — eine Entwicklung, die sich nicht zuletzt auch in den Vereinten Nationen selbst bemerkbar macht durch ein von Jahr zu Jahr wachsendes Gewicht der sogenannten afro-asiatischen Gruppe, die überwiegend aus erst im 20. Jahrhundert wieder selbständig gewordenen Nationen besteht. Die Ungeduld, mit der die Vertreter dieser Länder unter der Devise „Auch eine gute Regierung ist kein Ersatz für die Selbstregierung" die europäischen Kolonial- und Treuhändermächte zur Aufgabe ihrer letzten überseeischen Positionen drängen, war neben dem anhaltenden Ost-West-Konflikt das bezeichnende Merkmal der 13. Vollversammlung, und es hat ganz den Anschein, daß diese Tendenz sich in den kommenden Jahren noch verstärken wird. In Anbetracht der immer stärker hervortretenden Bedeutung der Emanzipation der afrikanischen Völker wird das Europa-Archiv der Liquidierung des Treuhandregimes demnächst einen eigenen Beitrag widmen. An dieser Stelle darauf näher einzugehen, würde den Rahmen dieses Berichtes sprengen[15].

MITGLIEDSCHAFT UND ORGANISATION

Aufnahme neuer Mitglieder

Die Republik Guinea, die auf Grund ihrer Ablehnung der Verfassung der Französischen Gemeinschaft am 29. September 1958 ihre Unabhängigkeit erlangt hatte, wurde am 12. Dezember von der Vollversammlung ohne Abstimmung in die Vereinten Nationen aufgenommen[16]. Der Sicherheitsrat hatte eine entsprechende Empfehlung am 9. Dezember verabschiedet[17], wobei der Delegierte Frankreichs sich mit der Begründung, daß zu viele Fragen hinsichtlich der Beziehungen Guineas zur Französischen Gemeinschaft und zu anderen afrikanischen Ländern noch ungelöst seien, der Stimme enthalten hatte.

Die von den drei Westmächten und Japan erneut vorgeschlagene Aufnahme Südkoreas und Südvietnams scheiterte am 9. Dezember im Sicherheitsrat am Veto der Sowjetunion, nachdem ein sowjetischer Antrag, Süd- und Nordkorea gleichzeitig in die Vereinten Nationen aufzunehmen, gegen die Stimme der Sowjetunion abgelehnt worden war[18].

Vertretung Chinas

Wie in den Vorjahren hatte Indien beantragt, die Frage der Vertretung Chinas auf die Tagesordnung der 13. Vollversammlung zu setzen. Nach einer Debatte im Lenkungsausschuß lehnte die Vollversammlung am 23. September diesen Antrag ab und beschloß, keine Vorschläge zu erörtern, die auf die Ersetzung der Delegation der Republik China (Formosa) durch eine Delegation der Chinesischen Volksrepublik abzielen[19].

Wahlen in die UN-Organe

Die Wahlen in die Hauptorgane der Vereinten Nationen verliefen glatt. Am 8. Oktober wurden gewählt: in den Sicherheitsrat Argentinien, Italien und Tunesien (ausgeschieden: Kolumbien, Schweden und Irak); in den Wirtschafts- und Sozialrat die Vereinigten Staaten (Wiederwahl), Bulgarien, Neuseeland, Spanien, Venezuela und Afghanistan (ausgeschieden: Jugoslawien, Kanada, Griechenland, Brasilien und Indonesien); in den Treuhandschaftsrat Burma (Wiederwahl), die Vereinigte Arabische Republik (Wiederwahl) und Paraguay (ausgeschieden: Guatemala)[20]. Am 14. November wurde der Schweizer August *Lindt* durch Akklamation zum Hohen Kommissar für das Flüchtlingswesen wiedergewählt. Die Friedensbeobachtungskommission der Vereinten Nationen wurde am 5. Dezember einstimmig in ihrer bisherigen Zusammensetzung wiedergewählt[21].

Die Frage der Erweiterung der Mitgliedschaft in den Hauptorganen

Die seit der 11. Tagung der Vollversammlung auf der Tagesordnung stehende Frage einer Vergrößerung des Sicherheitsrats, des Wirtschafts- und Sozialrats und des Internationalen Gerichtshofes wurde von der Vollversammlung am 10. Dezember „in der Erkenntnis, daß solche Aenderungen der Charta breitere Uebereinstimmung erfordern, als gegenwärtig herrscht“, auf die 14. Tagung verschoben[22]. Ein besonderer Antrag des Wirtschafts- und Sozialrates auf Erhöhung seiner Mitgliederzahl[23] wurde ebenfalls auf die 14. Tagung verschoben[24].

POLITISCHE FRAGEN

Abrüstung

Die Lahmlegung der Abrüstungskommission

Die Ergebnisse der 12. Vollversammlung (1957) auf dem Gebiet der Abrüstung bedeuteten zwar einen moralischen Erfolg für den Westen, da seine Londoner Abrüstungsvorschläge vom 29. August 1957 mit großer Mehrheit unterstützt wurden und die Sowjetunion mit ihrer Forderung nach der Erweiterung der Abrüstungskommission auf alle UN-Mitgliedstaaten nicht durchgedrungen war[25]. Es sollte sich aber bald zeigen, daß damit die Tür zu weiteren Abrüstungsverhandlungen in den Vereinten Nationen zunächst zugeschlagen war. Die Sowjetregierung dachte nicht daran, die Abrüstungsverhandlungen auf der Grundlage der Resolution vom 14. November 1957[26] zu führen, und widersetzte sich der Einberufung der Abrüstungskommission. Statt dessen verlagerte sie das Abrüstungsgespräch auf einen Brief- und Notenwechsel, den sie im ersten Halbjahr 1958 mit den Westmächten führte, um eine Gipfel-Konferenz zu erreichen. Die Ankündigung der einseitigen Einstellung der Kernwaffenversuche durch die Sowjetunion am 31. März und die Forderung, daß die Westmächte diesem Beispiel folgen sollten, gaben diesen Erörterungen einen stark propagandistischen Akzent. Die Folge war die Herauslösung des Problems der Kernwaffenversuche aus dem Abrüstungs-„Paket“ der Westmächte und seine separate Erörterung auf der Genfer Expertenkonferenz im Juli/August[27]. So mußte Generalsekretär *Hammarskjöld* in der Einführung zu seinem Jahresbericht feststellen, daß „auf dem wichtigen Gebiet der Abrüstung neue und ernste Schwierigkeiten die Regierungen der Mitgliedstaaten daran gehindert haben, die begonnene Arbeit in der gleichen Weise wie in den vergangenen Jahren fortzusetzen“, und daß „im Laufe der letzten zwölf Monate keine offiziellen Verhandlungen über die Abrüstung in der Organisation der Vereinten Nationen stattgefunden haben“. Da es folglich auch keinen Bericht der Abrüstungskommission gab, den die Vollversammlung hätte erörtern können, sah sich der General-

sekretär veranlaßt, von sich aus die Aufnahme des Punktes „Abrüstungsfrage" in die Tagesordnung der 13. Tagung vorzuschlagen[28].

Zwischenspiel im Sicherheitsrat

Zu einem merkwürdigen Zwischenspiel bei den Vereinten Nationen kam es allerdings, als die Sowjetregierung — mitten in den Erörterungen um die Themen einer Gipfel-Konferenz, unter denen die Abrüstung an erster Stelle stand — überraschend die Einberufung des Sicherheitsrates verlangte, um gegen Alarmflüge amerikanischer Bomber mit Atomwaffen an Bord über der Arktis Klage zu führen. Die Vereinigten Staaten ergriffen bereitwilligst die Gelegenheit, die unkooperative Haltung der Sowjetunion vor dem Forum der Vereinten Nationen bloßzustellen: Nachdem der sowjetische Vertreter in der Sitzung des Sicherheitsrates am 21. April seinen Resolutionsantrag, der eine Aufforderung an die Vereinigten Staaten zur Einstellung dieser Flüge vorsah, zurückziehen mußte, weil er keine Mehrheit dafür erwarten und auch keine Vertagung der Abstimmung erreichen konnte, beantragte der amerikanische Vertreter eine weitere Sitzung und legte einen Resolutionsentwurf vor, der eine internationale Luftinspektion in der Arktis zur Sicherung gegen Ueberraschungsangriffe vorsah. In der Debatte, die am 29. April und 2. Mai stattfand, wies der amerikanische Vertreter darauf hin, daß die Einrichtung eines solchen Inspektionssystems Verteidigungsmaßnahmen wie die kritisierten Alarmflüge überflüssig machen würde. Dem sowjetischen Vertreter blieb nur übrig, die Annahme dieser Resolution, für die sich alle übrigen zehn Ratsmitglieder einsetzten, durch sein Veto zu verhindern. Der von ihm in revidierter Form erneut eingebrachte sowjetische Resolutionsantrag vom 21. April verfiel mit 9 gegen 1 Stimme bei 1 Enthaltung der Ablehnung. In der Debatte richtete Generalsekretär *Hammarskjöld* einen eindrucksvollen Appell an die beteiligten Regierungen, den Stillstand in den Abrüstungsverhandlungen zu überwinden und dazu sowohl die sowjetische Einstellung der Kernwaffenversuche als auch den amerikanischen Vorschlag einer Luftinspektionszone als Ansatzpunkte zu benutzen[29]. Was die Sowjetregierung bewogen haben mag, sich dieser vorauszusehenden diplomatischen Niederlage auszusetzen, blieb unklar; an der Tatsache, daß die Vereinten Nationen weitgehend aus dem Abrüstungsgespräch ausgeschaltet blieben, änderte dieses Zwischenspiel jedoch nichts.

Die Beschlüsse der 13. Vollversammlung

Als die 13. Vollversammlung begann, war immerhin ein bescheidener Verhandlungserfolg auf dem Abrüstungsgebiet zu verzeichnen: Die Genfer Expertenkonferenz über Methoden zur Feststellung von Verletzungen eines Abkommens über die Einstellung der Kernwaffenversuche war am 21. August mit positiven Ergebnissen beendet worden; daraufhin war zwischen den drei Atommächten die Einberufung einer politischen Konferenz über die Einstellung der Kernwaffenversuche zum 31. Oktober vereinbart worden, und die Vereinigten Staaten und Großbritannien hatten die Einstellung ihrer Kernwaffenversuche für diesen Zeitpunkt angekündigt. Außerdem war für den 10. November der Beginn einer weiteren Expertenkonferenz vereinbart worden, die sich mit den technischen Möglichkeiten von Inspektionsmaßnahmen gegen Ueberraschungsangriffe befassen sollte[30].

Abgesehen von dem Antrag des Generalsekretärs, „die Abrüstungsfrage" allgemein auf die Tagesordnung zu setzen, lagen der Vollversammlung zwei Tagesordnungsanträge der Sowjetunion vor: Einstellung der Kernwaffenversuche; Reduzierung der Militärbudgets der vier Großmächte und Verwendung der so eingesparten Beträge für die Hilfe an Entwicklungsländer. Von der Sowjetunion und von den Vereinigten Staaten war — getrennt und in verschiedenen Formulierungen — die Aufnahme der Frage der ausschließlich friedlichen Benutzung des Weltraums beantragt worden. Der Erste (Politische) Ausschuß beschloß am 9. Oktober, die drei erstgenannten

Fragen gemeinsam zu behandeln, während die Weltraumkontrolle gesondert behandelt wurde.

Folgende Resolutionsentwürfe lagen dem Ausschuß vor bzw. wurden im Laufe der Debatten eingebracht:

Indien: sofortige Einstellung der Kernwaffenversuche, Abschluß eines Abkommens über entsprechende Kontrollmaßnahmen auf der Genfer Konferenz, Maßnahmen zur Ausdehnung des Abkommens auf alle Staaten (Doc. A/C.1/L.202); später revidiert und *von 13 weiteren Staaten unterstützt* (Doc. A/C. 1/L.202/Rev.1): nach Ablehnung des 1. Absatzes (36:26 bei 19 Enth.) zurückgezogen.

Sowjetunion: sofortige Einstellung der Kernwaffenversuche, Aufnahme von Verhandlungen zum Abschluß eines entsprechenden Abkommens (Doc. A/C.1/L.203): zurückgezogen, da keine Aussicht auf Annahme.

Sowjetunion: Reduzierung der Rüstungsbudgets, Verwendung der eingesparten Beträge zur Hilfe an unterentwickelte Länder (Doc. A/C.1/L.204): abgelehnt mit 39:10 bei 32 Enth.

Vereinigte Staaten und 16 andere Länder: allgemeine Resolution, Inhaltsangabe unten (Doc. A/C.1/L.205): nach Einfügung von Zusatzanträgen angenommen mit 49:9 bei 22 Enth.

Irland: Bildung eines Ausschusses zum Studium der Gefahren einer weiteren Ausbreitung von Kernwaffen (Doc. A/C.1/L.206): später zurückgezogen.

Mexiko: Einleitung von Verhandlungen über die Wiederaufnahme der Abrüstungsverhandlungen in den Vereinten Nationen (Doc. A/C.1/L.208): nach Annahme des Resolutionsentwurfs über die Erweiterung der Abrüstungskommission zurückgezogen.

Indien und Jugoslawien: Erweiterung der Abrüstungskommission auf alle UN-Mitgliedstaaten (Doc. A/C.1/L.210): nach Abänderungen angenommen mit 78:0 bei 2 Enth.

Indien und Jugoslawien: Erwartung, daß die Genfer Expertenkonferenz hinsichtlich der Ueberraschungsangriffe zu positiven Ergebnissen führen werde, Ersuchen um Information der Vereinten Nationen (Doc. A/C.1/L.211): angenommen mit 73:0 bei 7 Enth.

Oesterreich, Schweden und Japan: Erwartung, daß die Genfer Konferenz über die Einstellung der Kernwaffenversuche zu einem Abkommen führe, Ersuchen um Information der Vereinten Nationen (Doc. A/C.1/213): angenommen mit 52:9 bei 19 Enth.

Am 4. November stimmte die Vollversammlung über die vier Resolutionsentwürfe ab, die vom Ausschuß angenommen worden waren. Die 17-Mächte-Resolution (L.205) wurde mit 49 gegen 9 Stimmen bei 22 Enthaltungen angenommen[31]. Sie fordert die an der Genfer Konferenz über die Einstellung der Kernwaffenversuche beteiligten Staaten auf, ein Abkommen über die Einstellung der Versuche und über wirksame Kontrollmaßnahmen abzuschließen und während der Verhandlungen keine weiteren Kernwaffenversuche zu unternehmen; sie betont die Dringlichkeit einer Einigung über die technischen Aspekte von Inspektionsmaßnahmen gegen Ueberraschungsangriffe; sie wünscht die Fortsetzung der mit den Genfer Konferenzen unternommenen Initiativen in Richtung auf ein allgemeines Abrüstungsabkommen; sie wünscht eine enge Fühlungnahme zwischen den Genfer Konferenzen und den Vereinten Nationen; und sie fordert die Staaten auf, Einsparungen, die durch Abrüstungsmaßnahmen entstehen, der Verbesserung der Lebensbedingungen in allen Teilen der Welt zukommen zu lassen. Die österreichisch-schwedisch-japanische Resolution über die Genfer Kernwaffen-Konferenz (L.213), die indisch-jugoslawische Resolution hinsichtlich der Ueberraschungsangriffe (L.211) und die Resolution über die Erweiterung der Abrüstungskommission wurden

ebenfalls gebilligt[32]. Durch letztere Resolution wird bestimmt, daß *auf ad hoc-Basis* und nur für das Jahr 1959 alle Mitgliedstaaten der UN einen Sitz in der Abrüstungskommission haben; der Kommission werden die Protokolle der Abrüstungsdebatten der 13. Vollversammlung überwiesen; sie wird aufgefordert, konstruktive Vorschläge und Empfehlungen dem Sicherheitsrat und der Vollversammlung — nötigenfalls in einer Sondertagung — vorzulegen; und der Generalsekretär wird beauftragt, die Kommission nach Beratung mit den Mitgliedstaaten einzuberufen.

Wo Gegenstimmen abgegeben wurden, kamen sie von den Ostblockstaaten. Die Enthaltungen kamen zumeist von den Ländern der afro-asiatischen Gruppe; bei allen Resolutionen mit Ausnahme derjenigen über die Ueberraschungsangriffe enthielt sich auch Frankreich der Stimme.

Der Vollversammlung wurde auch der Resolutionsentwurf der 14 Mächte (L.202/Rev.1), der im Ausschuß nach Ablehnung seines ersten Absatzes zurückgezogen worden war, von seinen Initiatoren wieder vorgelegt. Er wurde mit 41 gegen 27 Stimmen bei 13 Enthaltungen abgelehnt.

Damit hat die Vollversammlung sich im großen ganzen wieder den Auffassungen der Westmächte angeschlossen und insbesondere den sowjetischen Vorstoß zugunsten eines bedingungslosen Verbots der Kernwaffenversuche abgewiesen. Andererseits hat sie dem Drängen der Sowjetunion nach Erweiterung der Abrüstungskommission nachgegeben — wenn auch zunächst nur für ein Jahr. Die Abrüstungsverhandlungen blieben jedoch auch in der Folgezeit dem Einfluß der Vereinten Nationen entzogen, und auch die erweiterte Abrüstungskommission ist während der ersten Hälfte des Jahres 1959 nicht einberufen worden.

Friedliche Benutzung des Weltraums

Zu diesem sachlich mit der Abrüstungsfrage zusammenhängenden, jedoch von ihr abgetrennten Tagesordnungspunkt wird auf den ausführlichen Bericht in Europa-Archiv 6/1959, S. 172—180, verwiesen[33].

Auswirkungen radioaktiver Strahlung

Der von der 10. Vollversammlung eingesetzte wissenschaftliche Ausschuß zur Erforschung der Auswirkungen radioaktiver Strahlung[34] hielt vom 27. Januar bis zum 28. Februar seine vierte Tagung und vom 9. bis zum 13. Juni seine fünfte Tagung ab. Danach legte er einen zusammenfassenden Bericht zu Händen der 13. Vollversammlung vor[35]. Die Vollversammlung nahm in einer am 13. Dezember einstimmig angenommenen Resolution den Bericht zur Kenntnis und empfahl die Fortsetzung der Arbeit des Ausschusses[36].

Friedliche Nutzung der Atomenergie

Vom 1. bis zum 13. September fand in Genf die Zweite Konferenz der Vereinten Nationen für die friedliche Nutzung der Atomenergie statt. Den Bericht des Generalsekretärs über diese Konferenz nahm die Vollversammlung am 13. Dezember einstimmig zur Kenntnis; sie beauftragte den Beratenden Ausschuß für Fragen der friedlichen Nutzung der Atomenergie, dessen Kompetenzen erweitert wurden, das Bedürfnis nach weiteren Konferenzen auf diesem Gebiet zu prüfen[37]. Zu vermerken ist ferner die am 30. Oktober erfolgte Kenntnisnahme von dem Bericht der Internationalen Atomenergie-Organisation[38].

Mittlerer Osten

Die Libanon-Jordanien-Krise

Ueber die Krise, die durch die Ereignisse im Irak, im Libanon und in Jordanien im Sommer 1958 ausgelöst wurde, einschließlich der 3. Sondertagung der Vollversammlung

und der verschiedenen Sitzungen des Sicherheitsrats, hat das Europa-Archiv in Folge 22—23/1958 ausführlich berichtet. Die Spannungen, die in den Sommermonaten die Welt in Atem gehalten hatten, klangen auf der 13. Vollversammlung nur noch in einigen Reden in der Generaldebatte nach. Anlaß zu erneuter Beschäftigung der Vollversammlung mit dem Problem bestand nicht. Der Sicherheitsrat beschloß am 24. November auf Antrag der libanesischen Regierung, die Frage von seiner Tagesordnung zu streichen; gleichzeitig nahm er Kenntnis von einer am 17. November ergangenen Mitteilung des Generalsekretärs, daß er die Auflösung der Beobachtergruppe der Vereinten Nationen im Libanon (UNOGIL) angeordnet habe[39].

Grenzstreit Sudan/Aegypten

Als die ägyptische Regierung im Februar 1958 Beamte in ein zwischen Aegypten und dem Sudan umstrittenes Grenzgebiet entsandte, um dort die Volksabstimmung über die Verfassung der Vereinigten Arabischen Republik vorbereiten zu lassen, rief die sudanesische Regierung den Sicherheitsrat an. Nach kurzer Debatte am 21. Februar, in der der ägyptische Vertreter das Einverständnis seiner Regierung mitteilte, auf die Durchführung der Volksabstimmung in dem umstrittenen Gebiet zu verzichten und die Regelung der Grenzfrage in späteren, zweiseitigen Verhandlungen zu suchen, wurde die Frage vertagt[40].

Der israelisch-arabische Konflikt

Zweimal im Laufe des Jahres 1958 hatte sich der Sicherheitsrat mit Zwischenfällen zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarstaaten zu befassen: Am 22. Januar beendete der Rat die Behandlung einer seit September 1957 anhängigen Klage Jordaniens gegen Israel wegen Mißachtung der neutralen Zone in Jerusalem mit einer einstimmig angenommenen Empfehlung an die beteiligten Parteien, die Bestimmungen des Waffenstillstandsabkommens zu achten und die Verhältnisse in der neutralen Zone auf dem Verhandlungswege zu regeln[41]. Am 8. und am 15. Dezember erörterte der Rat eine Klage Israels gegen die Vereinigte Arabische Republik wegen eines bewaffneten Zwischenfalls an der syrisch-israelischen Grenze am Huleh-See, wo es nach einer geringfügigen Grenzverletzung zu einem Artillerieduell gekommen war. Die Ratsmitglieder und der Generalsekretär warnten vor einer Wiederholung derartiger Zwischenfälle und appellierten an beide Parteien, zur Entspannung der Lage in diesem Gebiet beizutragen[42]. Eine Resolution wurde nicht gefaßt. Der Generalsekretär erreichte bei einer Mittelost-Reise, die er um die Jahreswende unternahm, entsprechende Zusicherungen beider Regierungen.

Mit dem Problem der Palästina-Flüchtlinge hatte sich die 13. Vollversammlung auf Grund des Berichts der Hilfsorganisation der Vereinten Nationen (UNRWA) zu befassen. Seit Jahren sehen sich die Vereinten Nationen hier einem komplizierten Problem gegenüber: Israel lehnt die Repatriierung der Flüchtlinge ab; die arabischen Staaten, in deren Gebiet sie in Lagern leben, verweigern ihre Integration und Ansiedlung; die Flüchtlinge selbst bestehen auf ihrem Recht auf Repatriierung und lehnen die Annahme von Entschädigungen ab; die finanzielle Lage der UNRWA, die aus Mitteln der Vereinten Nationen und aus freiwilligen Beiträgen anderer Regierungen für den Lebensunterhalt der Flüchtlinge sorgt, verschlechtert sich von Jahr zu Jahr. Da das Mandat der UNRWA am 30. Juni 1960 ausläuft, wird sich die 14. Vollversammlung vor eine schwierige Entscheidung gestellt sehen. Im Politischen Sonderausschuß der 13. Vollversammlung wurde viel Kritik an diesen Zuständen geäußert, doch blieb es im Ergebnis bei der Wiederholung früherer Appelle an die Mitgliedsregierungen, ihre Beiträge zur UNRWA zu erhöhen, und an die beteiligten Regierungen im Mittleren Osten, mit der UNRWA zusammenzuarbeiten[43].

Eine weitere finanzielle Belastung der Vereinten Nationen, die aus dem israelisch-arabischen Konflikt resultiert, ist der Unterhalt der Internationalen Streitmacht (UNEF),

die seit der Suez-Krise längs der ägyptisch-israelischen Grenze stationiert ist. Für sie bewilligte die Vollversammlung für das Jahr 1959 ein Budget von 19 Millionen Dollar (6 Millionen weniger als 1958). Dieser Betrag muß wie bisher aus zusätzlichen Beiträgen der Mitgliedstaaten nach dem für die allgemeinen Mitgliedsbeiträge gültigen Schlüssel aufgebracht werden[44]. Die Ostblockstaaten verweigern weiterhin ihre Beitragsleistung.

Friedenstruppe der Vereinten Nationen

Zugleich mit seinem Bericht über die UNEF hat der Generalsekretär der 13. Vollversammlung eine Studie vorgelegt, in der auf Grund der Erfahrungen mit der UNEF die politischen, juristischen und technischen Probleme der Bildung und Entsendung einer solchen Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Fällen akuter Krisen dargelegt wurden[45]. Darin schlug der Generalsekretär die Aufstellung gewisser Regeln vor, welche die Bildung einer solchen Truppe im Krisenfalle erleichtern sollen. Der Generalsekretär erläuterte seine Studie am 8. November vor dem Politischen Sonderausschuß der Vollversammlung und betonte, daß diese Studie zunächst zur Information der Regierungen und der öffentlichen Meinung gedacht sei und daß er keine unmittelbare Aktion der Vollversammlung für notwendig halte. Der Ausschuß beschloß, keine Debatte abzuhalten.

Korea-Frage

Ebenso ergebnislos wie in den vergangenen Jahren verlief auf der 13. Tagung der Vollversammlung die Debatte über die Korea-Frage, die im Ersten Ausschuß auf Grund des Berichts der Kommission für die Vereinigung und Wiederherstellung Koreas (UNCURK) abgehalten wurde. Die alten Argumente von Ost und West standen einander nach wie vor unversöhnlich gegenüber, wobei einige asiatische Staaten sich der sowjetisch-chinesischen Forderung nach dem Abzug der Truppen der Vereinten Nationen aus Südkorea anschlossen. Die Mehrheit des Ausschusses folgte dem Standpunkt der Vereinigten Staaten und billigte eine Resolution, in der die kommunistischen Behörden in Nordkorea aufgefordert werden, die von den Vereinten Nationen aufgestellten Prinzipien für die Wiedervereinigung Koreas zu akzeptieren. Die Resolution wurde von der Vollversammlung am 14. November gegen die Stimmen des Ostblocks angenommen[46], sie dürfte aber ebensowenig Aussicht auf Befolgung haben wie ihre vielen Vorgänger. Eine weitere Resolution betraf die Liquidierung der zum 30. Juni 1958 aufgelösten Behörde für den Wiederaufbau Koreas (UNKRA)[47].

Algerien-Frage

Zweimal im Jahre 1958 beschäftigten internationale Auswirkungen des algerischen Aufstandes Organe der Vereinten Nationen. Als im Februar französische Truppen bei der Verfolgung algerischer Aufständischer auf tunesisches Gebiet übergriffen und das Dorf Sakhiet-Sidi-Jussef bombardierten, rief Tunesien den Sicherheitsrat an. Frankreich antwortete mit einer Gegenklage wegen der Unterstützung der algerischen Aufständischen durch die tunesische Regierung. Auf der Sitzung des Sicherheitsrats am 18. Februar[48] gaben die Vertreter Frankreichs und Tunesiens bekannt, daß ihre Regierungen ein Angebot Guter Dienste zur Vermittlung seitens Großbritanniens und der Vereinigten Staaten angenommen hätten. Der Rat vertagte die Frage, um das Ergebnis der Vermittlungsaktion abzuwarten. Die Vermittlung scheiterte durch den Sturz der französischen Regierung *Gaillard* am 15. April. Im Zusammenhang mit den Ereignissen des 13. Mai in Algerien[49] kam es Ende Mai zu neuen Zwischenfällen zwischen den in Tunesien stationierten französischen Verbänden und tunesischen Truppen, auf Grund deren wiederum beide Regierungen die Einberufung des Sicherheitsrats verlangten. Der Rat tagte am 2. und 4. Juni und nahm in seiner letzten Sitzung Kenntnis von einem Verhandlungsangebot, das der neue französische Regierungschef, General *de Gaulle*,

an Präsident *Bourguiba* gerichtet hatte[50]. In einer abschließenden Sitzung am 18. Juni konnte der Rat die Erledigung der Angelegenheit durch das tunesisch-französische Abkommen vom 17. Juni feststellen[51].

Die Debatte der Vollversammlung über die Algerien-Frage fand im Ersten Ausschuß in Abwesenheit des französischen Vertreters statt, da Frankreich die Zuständigkeit der Vereinten Nationen bestreitet. In der Debatte gab der tunesische Delegierte bekannt, daß Frankreich von dem tunesisch-marokkanischen Angebot Guter Dienste, auf das die Resolution der 12. Vollversammlung Bezug genommen hatte[52], keinen Gebrauch gemacht habe und auch Verhandlungen mit der im September gebildeten algerischen Exilregierung ablehne. Drei hauptsächliche Standpunkte wurden in der Debatte vertreten: Die afro-asiatische Gruppe und der Ostblock forderten die Unabhängigkeit für Algerien; ein Teil der westlichen Länder war der Auffassung, daß Algerien eine innere Angelegenheit Frankreichs sei, und bestritt die Zuständigkeit der Vereinten Nationen; der andere Teil bejahte die Zuständigkeit der Vereinten Nationen und schlug einen mittleren Weg vor, der mit freien Wahlen beginnen solle und Garantien für die französische Bevölkerung in Algerien enthalten müsse. Die Mehrheit des Ausschusses folgte den Argumenten der afro-asiatischen Gruppe und billigte einen Resolutionsantrag, in dem das Recht Algeriens auf Unabhängigkeit anerkannt wurde und Verhandlungen zwischen Frankreich und der algerischen Exilregierung gefordert wurden. Der Antrag scheiterte jedoch am 13. Dezember in der Vollversammlung, weil er nicht die Zweidrittelmehrheit erreichte (35 Stimmen dafür, 18 dagegen, 20 Enthaltungen)[53].

Cypern-Frage

In der Cypern-Debatte im Ersten Ausschuß der 13. Vollversammlung waren sich alle Sprecher darin einig, daß den im Jahre 1958 wieder stärker aufgeflackerten Unruhen auf der Insel ein Ende gesetzt und eine friedliche, für alle Beteiligten annehmbare Lösung gefunden werden müsse. Ueber die Prinzipien einer Lösung jedoch gingen die Standpunkte auseinander. Sieben Resolutionsentwürfe wurden dem Ausschuß vorgelegt, sie wurden jedoch alle bis auf einen entweder zurückgezogen oder abgelehnt. Auch der eine Entwurf, der angenommen wurde, erreichte nur eine knappe Mehrheit, zu knapp, um Aussicht auf die im Plenum erforderliche Zweidrittelmehrheit zu haben. Darum fanden vor der Abstimmung im Plenum nochmals Gespräche zwischen den Hauptbeteiligten statt, und man einigte sich schließlich auf einen ganz allgemein gehaltenen Text, der lediglich die Resolution der 11. Vollversammlung[54] bekräftigte und dem Wunsch nach einer friedlichen und gerechten Lösung Ausdruck gab[55]. In der einstimmigen Annahme dieser Resolution mag sich die Annäherung der Standpunkte angekündigt haben, die schließlich über die griechisch-türkischen Vereinbarungen vom 11. Februar zum Londoner Cypern-Abkommen vom 19. Februar 1959 führten[56].

Rassenfragen in der Südafrikanischen Union

Keinerlei Fortschritt konnte die 13. Vollversammlung in der Frage der Rassendiskriminierung in der Südafrikanischen Union erreichen. Die Südafrikanische Union, die diese Frage als innere Angelegenheit betrachtet, nahm an den Erörterungen des Politischen Sonderausschusses zu beiden Tagesordnungspunkten — „Apartheid"-Politik und Behandlung von Personen indischen Ursprungs — nicht teil. Die Vollversammlung konnte nicht mehr tun, als ihren früheren Resolutionen zwei weitere hinzuzufügen, in denen sie die Haltung der Regierung der Südafrikanischen Union bedauert[57].

Die Lage in Ungarn

Die Hinrichtung des früheren ungarischen Ministerpräsidenten, Imre *Nagy*, und seines Verteidigungsministers, General Pal *Maleter*, im Juni 1958 richtete die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit noch einmal auf die brutale Vergeltung, die das Regime

Kadar an den Teilnehmern am ungarischen Volksaufstand von 1956 übt. Der Sonderausschuß der Vollversammlung für die Ungarn-Frage hielt zwischen dem 21. Juni und dem 14. Juli mehrere Sitzungen ab und veröffentlichte anschließend einen Bericht[58], in dem er feststellte, daß die Verhaftung und Verurteilung von Nagy und Maleter unter Bruch der Zusicherung freien Geleits erfolgt sei. In dem Bericht wurden ferner u. a. erwähnt: die Fortdauer der Verfolgung der Teilnehmer am Volksaufstand; die Weigerung der ungarischen Regierung, mit dem Sonderbeauftragten der Vollversammlung zu verhandeln, der die Beachtung der früheren Resolutionen der Vollversammlung erreichen sollte; die Nichtbeachtung der Aufforderungen der Vollversammlung zum Abzug der sowjetischen Truppen aus Ungarn. Auf Antrag der australischen Delegation erörterte die 13. Vollversammlung am 11. und 12. Dezember den Bericht ihres Sonderausschusses. Die Debatte bot das gleiche Bild wie im Vorjahre: scharfe Angriffe der Sprecher westlicher Länder gegen die Politik der Sowjetunion und der ungarischen Behörden, Proteste der Ostblockstaaten gegen die Behandlung der Frage durch die Vereinten Nationen, Stimmenthaltung der afro-asiatischen Gruppe. Die Vollversammlung faßte mit großer Mehrheit eine Resolution[59], deren wichtigster Punkt die Erklärung ist, daß die Vereinten Nationen mit der Lage in Ungarn befaßt bleiben würden, solange die Sowjetregierung und die ungarischen Behörden die früheren Resolutionen der Vollversammlung zur Ungarn-Frage weiter mißachten. Im übrigen enthält die Resolution die Verurteilung sowohl der „fortgesetzten Unterdrückung der Grundrechte des ungarischen Volkes und der Freiheit der Meinungsäußerung unter dem Schatten der ständigen Anwesenheit sowjetischer Streitkräfte" als auch der Hinrichtung von Nagy, Maleter und anderen ungarischen Patrioten. Zum neuen Beauftragten der Vollversammlung für die Beobachtung der Lage in Ungarn wurde Sir Leslie *Munro* (Neuseeland) ernannt.

Friedliche Koexistenz

Zu dem üblichen Lippenbekenntnis für die friedliche Koexistenz wurde die 13. Vollversammlung zur Abwechslung von der tschechoslowakischen Delegation aufgefordert, nachdem dies im Vorjahre die Sowjetunion selbst besorgt hatte. Aehnlich wie bei manchen anderen, jedes Jahr wiederkehrenden Tagesordnungspunkten scheint sich auch hier ein stereotyper Ablauf einzubürgern, der hier etwa folgendermaßen aussieht: der Antrag der Ostblockstaaten wird vom Westen aufgegriffen und seiner antiwestlichen Spitzen entkleidet; von westlicher Seite wird eine unverbindlich formulierte Resolution vorgeschlagen, der der Osten wohl oder übel zustimmt, da er seinen eigenen Entwurf nicht durchbringen kann. Das Ergebnis waren im Jahre 1958 einstimmige Aufforderungen an die Mitgliedstaaten, „getreu dem Buchstaben und Geiste der Charta der Vereinten Nationen zusammenzuleben", „wirksame Schritte in Richtung auf die Verwirklichung der Prinzipien friedlicher und nachbarlicher Beziehungen zu unternehmen", und ähnlich wohlgemeinte Appelle[60]. Die Ausschußberatungen über diesen Tagesordnungspunkt fanden etwa zu der Zeit statt, in der die Sowjetunion durch ihre Berlin-Noten eine neue Weltkrise heraufbeschwor.

WIRTSCHAFTSFRAGEN

Hilfe für Entwicklungsländer

Errichtung des Sonderfonds für Entwicklungsaufgaben

Es ist sicherlich kein Zufall, daß die wirklich konstruktiven Beschlüsse der 13. Vollversammlung außerhalb der eigentlichen politischen Sphäre, d. h. außerhalb des Aufgabenbereichs der beiden politischen Ausschüsse, erreicht wurden. Denn während sich die politischen Ausschüsse seit Jahren mit Problemen beschäftigen müssen, die nahezu hoffnungslos kontrovers und festgefahren sind, gibt es auf anderen Gebieten noch Be-

reiche, in denen eine breite Uebereinstimmung — wenn auch nicht ohne Schwierigkeiten — erreichbar ist. Dabei darf nicht übersehen werden, daß diese Bereiche z. T. nicht weniger wichtig sind als die sogenannten „politischen" Fragen und daß die hier getroffenen Entscheidungen bisweilen von eminenter politischer Bedeutung sind.

Dies gilt insbesondere für den Bereich der Wirtschaftshilfe an die Entwicklungsländer, in dem die 13. Vollversammlung mit der Errichtung des Sonderfonds für Entwicklungsaufgaben einen wenn auch bescheidenen Erfolg erzielen konnte. Aber auch dieser Erfolg konnte erst nach jahrelangen, komplizierten Verhandlungen zustande kommen. Seit Jahren haben die Entwicklungsländer — die ja die Stimmenmehrheit in den Vereinten Nationen besitzen — in den Tagungen der Vollversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrats auf die Errichtung eines Kapitalinvestitionsfonds der Vereinten Nationen für wirtschaftliche Entwicklung (SUNFED) gedrängt und ihrem Wunsche durch entsprechende Resolutionen Nachdruck verliehen. Die Bildung des Fonds scheiterte jedoch bisher an dem Zögern gerade der wichtigsten Kapitalexportländer — allen voran die Vereinigten Staaten —, die ihre Mittel für die Entwicklungshilfe lieber ihren bilateralen Programmen und den zahlreichen schon bestehenden Finanzierungsinstituten vorbehalten möchten. In der 12. Vollversammlung kam schließlich ein Kompromiß zustande: man einigte sich darauf, einen wesentlich bescheideneren Sonderfonds zu errichten, aus dem im Rahmen des Erweiterten Programms der Technischen Hilfe für bestimmte, ausgewählte Entwicklungsprojekte technische Hilfe geleistet werden soll[61]. Der von der Vollversammlung eingesetzte Vorbereitende Ausschuß für diesen Fonds arbeitete vom 11. März bis zum 15. April 1958 die Statuten des Sonderfonds aus. Der Wirtschafts- und Sozialrat billigte in seiner 26. Tagung im Juli die Vorschläge des Vorbereitenden Ausschusses und leitete sie an die Vollversammlung weiter[62]. In der Debatte im Zweiten (Wirtschafts- und Finanz-) Ausschuß der 13. Vollversammlung traten — bei völliger Uebereinstimmung über Organisation und Aufgaben des Fonds — die alten Meinungsverschiedenheiten wieder zutage, als es darum ging, das Verhältnis dieses Fonds zu den weitergehenden Plänen eines Kapitalinvestitionsfonds zu bestimmen. Während die Entwicklungsländer (unterstützt von der Sowjetunion) in dem Sonderfonds nur ein Zwischenstadium auf dem Wege zur Bildung des SUNFED sehen wollten, waren andere Länder, darunter die Vereinigten Staaten, der Ansicht, daß Sonderfonds und SUNFED nichts miteinander zu tun haben. Man einigte sich schließlich darauf, lediglich die Bestimmungen der Resolution von 1957 bezüglich einer späteren Revision der Aufgaben des Sonderfonds zu bestätigen[63]. Die Resolution über die Errichtung des Sonderfonds wurde am 14. Oktober ohne Gegenstimmen angenommen[64]. Die Entwicklungsländer setzten jedoch später im Zweiten Ausschuß noch eine weitere Resolution durch, in der die Mitgliedstaaten ausdrücklich aufgefordert wurden, weiter auf die Errichtung eines Kapitalinvestitionsfonds hinzuarbeiten[65]. Durch den Sonderfonds soll das dem Erweiterten Programm der Technischen Hilfe zur Verfügung stehende Kapital auf 100 Millionen Dollar jährlich, d. h. auf etwa das Dreifache, vergrößert werden. Auf der „Pledging Conference" für das Erweiterte Programm und den Sonderfonds, die am 16. Oktober am Sitz der Vereinten Nationen stattfand, wurden jedoch nur rund 50 Millionen Dollar für das Jahr 1959 gezeichnet[66], so daß die Beiträge wesentlich erhöht werden müßten, wenn das gesteckte Ziel erreicht werden soll. Am 23. Oktober wählte der Wirtschafts- und Sozialrat die 18 Mitglieder des Verwaltungsrats für den Sonderfonds[67]. Zu seinem Direktor wählte die Vollversammlung am 5. Dezember den ehemaligen Leiter der amerikanischen Marshallplan-Verwaltung, Paul G. *Hoffman.*

Technische Hilfe

Im übrigen ging die Aktivität der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Technischen Hilfe im bisherigen Rahmen weiter. Wie in jedem Jahre hatte die Vollversammlung Bilanz zu ziehen und Möglichkeiten für Verbesserungen und Erweiterungen zu

erörtern. Dabei mußte sie feststellen, daß die Ergebnisse der „Pledging Conference" die erwünschte Ausdehnung des Programms kaum erlauben werden. Sie appellierte daher an die Mitgliedsregierungen, bei der Bemessung ihrer Beiträge den Wunsch nach einer stetigen Ausweitung des Programms der Technischen Hilfe im Auge zu behalten[68]. Zwei weitere Resolutionen befaßten sich mit der Schaffung von Ausbildungsstätten für mittleres und höheres technisches Personal[69]. Ferner wurde beschlossen, zunächst versuchsweise im Rahmen der Technischen Hilfe eine Vermittlung von hochqualifiziertem Verwaltungspersonal an unterentwickelte Länder einzurichten; die so vermittelten Fachleute sollen gleichzeitig einheimische Kräfte ausbilden, damit diese später ihre Funktionen übernehmen können[70].

Das Problem der Rohstoffpreise

Von erheblicher Bedeutung für die wirtschaftliche Lage der Entwicklungsländer und damit auch für das Tempo ihrer wirtschaftlichen Entwicklung sind die Schwankungen der Weltmarktpreise für Rohstoffe; das betrifft insbesondere Länder, deren Exporte vorwiegend aus einem einzigen Rohprodukt bestehen. Mit dieser Problematik befaßt sich bei den Vereinten Nationen ständig die Kommission für den internationalen Grundstoffhandel, die vom 5. bis zum 16. Mai 1958 ihre sechste Tagung abhielt. Auf Vorschlag einiger Mitglieder dieser Kommission beschloß der Wirtschafts- und Sozialrat am 31. Juli eine Reorganisation der Kommission[71], durch die ihr Aufgabenbereich so verändert wurde, daß zwei der wichtigsten Rohstoffverbraucher, die Vereinigten Staaten und Großbritannien, die der Kommission bisher ferngeblieben waren, nunmehr ihre Bedenken gegen eine Mitarbeit überwinden konnten. Die beiden Länder wurden sofort in die Kommission gewählt.

Neben den Arbeiten der Kommission gehört zum Aufgabenbereich der Vereinten Nationen die Durchführung internationaler Regierungskonferenzen über einzelne Rohstoffe, auf denen internationale Abkommen über den Handel mit diesen Produkten abgeschlossen oder bestehende Abkommen periodisch revidiert werden. Solche Konferenzen fanden im Jahre 1958 für Blei und Zink, Zucker, Weizen und Olivenöl statt.

Die 13. Vollversammlung zog in einer am 12. Dezember gefaßten Resolution die Bilanz aller Tätigkeiten auf diesem Gebiet, wobei sie insbesondere der Hoffnung Ausdruck gab, daß die Zusammenarbeit zwischen den Regierungen verstärkt werde und daß die Mitgliedstaaten sich diskriminierender Handelspraktiken auf dem Gebiet der Rohstoffe enthalten[72].

Sonstige Beschlüsse der Vollversammlung

Darüber hinaus hat die 13. Vollversammlung die Anfertigung einer Reihe von Studien zur Frage der Entwicklungsländer veranlaßt[73]. Es sind dies:

eine Zusammenstellung einerseits sämtlicher Maßnahmen und Programme, die Industrieländer zur Hilfe an unterentwickelte Länder durchführen, andererseits der Entwicklungsprogramme, welche die unterentwickelten Länder durchführen;

eine Studie über Bedarf und Bedingungen für private Kapitalinvestitionen in Entwicklungsländern;

eine Studie über die Einrichtung gemeinsamer Pools von technischem Personal der Entwicklungsländer auf regionaler Grundlage;

eine Analyse der Wirksamkeit der verschiedenen in der Durchführung begriffenen Hilfeprogramme.

Wirtschaftskommission für Afrika

Die von der 12. Vollversammlung beschlossene Einrichtung einer Wirtschaftskommission für Afrika[74] wurde vom Wirtschafts- und Sozialrat auf seiner 25. Sitzung mit der

Ausarbeitung der Statuten der Kommission vollzogen[75]. Die 13. Vollversammlung hatte sich nochmals kurz mit der Mitgliedschaft in der Kommission zu befassen: sie faßte auf Antrag Liberias eine Resolution, in der an alle Staaten, die abhängige oder Treuhand-Gebiete in Afrika verwalten, appelliert wurde, von der Möglichkeit einer assoziierten Mitgliedschaft solcher Gebiete in der Kommission Gebrauch zu machen[76]. Am 29. Dezember trat die Kommission in Addis Abeba zu ihrer ersten Sitzung zusammen[77].

Wirtschaftshilfe für Libyen

Der von den Vereinten Nationen geschaffene Staat Libyen, der zugleich mit den normalen wirtschaftlichen Entwicklungsaufgaben auch mit dem Wiederaufbau ausgedehnter kriegszerstörter Gebiete belastet ist, erhält seit seiner Gründung eine besondere Wirtschaftshilfe aus Mitteln der Vereinten Nationen und freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten. Die 13. Vollversammlung beschloß am 10. Dezember mit einer einstimmig angenommenen Resolution die Weiterführung dieser Wirtschaftshilfe, vorläufig bis zur 15. Tagung, auf der ein Bericht über die Angelegenheit vorgelegt werden soll[78].

Allgemeine wirtschaftliche Zusammenarbeit

Seit Jahren hat die Vollversammlung in allgemein gehaltenen Resolutionen alle Mitgliedstaaten zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit, zum Abbau der Handelsschranken und zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung aufgerufen. Auf Ersuchen der 11. Vollversammlung hat der Generalsekretär ein Kompendium aller dieser Resolutionen vorgelegt. Nun hat die 13. Vollversammlung den Generalsekretär beauftragt, auf Grund dieses Kompendiums die Ansichten der Mitgliedstaaten darüber einzuholen, ob eine Grundsatzerklärung über die wirtschaftlichen Ziele der Vereinten Nationen und über die Methoden der internationalen Wirtschaftszusammenarbeit formuliert werden sollte[79].

Ein wesentlicher Zweig der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen kann in diesem Bericht nicht berücksichtigt werden: die Arbeit der regionalen Wirtschaftskommissionen. Sie bildet den Gegenstand einer weiteren Resolution der 13. Vollversammlung, die sich mit der Expansion des Welthandels befaßt. Darin wird der Wirtschafts- und Sozialrat ersucht, mittels seiner regionalen Wirtschaftskommissionen alle Möglichkeiten zu einer Intensivierung des Handels wahrzunehmen unter besonderer Förderung des Handels zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, wobei auch Studien über die Handelsbeziehungen zwischen den einzelnen Regionen der Welt angefertigt werden sollen[80].

ANMERKUNGEN

1) Vgl. die Beiträge, Berichte und Dokumente zur Mittelost-Krise in Europa-Archiv 22—23/1958, S. 11 187—11 260.

2) Vgl. S. 583.

3) Vgl. S. 584—587.

4) Vgl. S. 589—591.

5) Vgl. S. 591—592.

6) Vgl. S. 593—594.

7) Vgl. hierzu den Jahresbericht 1957/58 des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für das Flüchtlingswesen: General Assembly, Official Records (im folgenden zitiert: GA/OR), 13th Session, Supplement Nr. 11; ferner Resolution 1284 (XIII) der Vollversammlung vom 5. Dezember 1958 (Wortlaut sämtlicher Resolutionen in: GA/OR, 13th Session, Supplement Nr. 18: „Resolutions Adopted by the General Assembly during its Thirteenth Session").

8) Res. 1285 (XIII) vom 5. Dezember. Im folgenden ist bei Resolutionen der 13. Vollversammlung die stets wiederkehrende Ordnungszahl XIII weggelassen.

9) Im Anschluß an früher erschienene Beiträge — z. B. J. W. *Brügel*, „Vereinte Nationen und Menschenrechte" in EA 19/1954, S. 6923—6928, und J. W. *Brügel*, „Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Grundrechte des Menschen" in EA 9/1957, S. 9814 bis 9820 — wird das Europa-Archiv zu ge-

gebener Zeit über den Fortgang der Arbeiten berichten.

10) Vgl. den Bericht über die Konferenz von H. M. *Pollard* in EA 18/1958, S. 11 082 bis 11 085.

11) Res. 1307 vom 10. Dezember 1958.

12) Vgl. H. M. *Pollard*, „Die Neunte Tagung der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen" in EA 23—24/1957, S. 10378.

13) Vgl. Res. 1288 und 1289 vom 5. Dezember 1958.

14) Vgl. Res. 1253 und 1254 vom 14. November, 1281 und 1282 vom 5. Dezember 1958 sowie Res. 1349 und 1350 vom 13. März 1959 (Wortlaut der beiden letzteren in: GA/OR, 13th Session, Supplement Nr. 18A: „Resolutions Adopted by the General Assembly during its Thirteenth Session — Volume II").

15) Weitere Resolutionen der 13. Vollversammlung zu Treuhandschaftsfragen: 1243, 1244, 1245, 1246, 1247, alle vom 13. Oktober (Südwestafrika); 1274, 1275, 1276, 1277, alle vom 5. Dezember (allgemeine Fragen); 1278 vom 5. Dezember (Somaliland); 1279 vom 5. Dezember (Ruanda-Urundi); 1333 vom 13. Dezember (Südwestafrika); 1345 vom 13. Dezember (Somaliland).

16) Res. 1325.

17) Security Council, Official Records (SC/OR), 842. Sitzung.

18) SC/OR 842 und 843.

19) Res. 1239. Diese Resolution, die ebenso wie in den beiden Vorjahren von den Vereinigten Staaten als Antwort auf den indischen Antrag eingebracht wurde, erhielt 44 Ja-Stimmen gegen 28 Nein-Stimmen bei 9 Enthaltungen. Ein Vergleich mit den Vorjahren (1956: 47:24 bei 8 Enth.; 1957: 47:27 bei 7 Enth.) zeigt, daß die Bereitschaft zur Zulassung der Chinesischen Volksrepublik langsam, aber stetig wächst.

20) Für eine Uebersicht über die Zusammensetzung der Hauptorgane und der wichtigsten Kommissionen der Vereinten Nationen für das Jahr 1959 siehe *International Organization* (Boston), Vol. XIII, Nr. 1, S. 60 ff.

21) Res. 1298. Für weitere Wahlen zu Kommissionen und Ausschüssen siehe unter den betr. Sachgebieten.

22) Res. 1299 (65:0 bei 9 Enth.).

23) ECOSOC Res. 690 (XXVI) vom 31. Juli 1958.

24) Res. 1300 (52:9 bei 17 Enth.).

25) Vgl. den Bericht über die 12. Tagung der Vollversammlung in EA 24/1958, S. 11285 bis 11 293 (hier: S. 11 287 ff.).

26) Wortlaut in EA 24/1958, S. 11 294.

27) Näheres zu dieser Phase des west-östlichen Meinungsaustauschs in der Dokumentation „Die Bemühungen um neue Abrüstungsgespräche bis Anfang Juni 1958 und die Einstellung der Kernwaffenversuche durch die Sowjetunion" in Europa-Archiv 12/1958, S. 10 827—10 834.

28) Vgl. „Introduction to the Annual Report of the Secretary General on the Work of the Organization", GA/OR, 13th Session, Supplement Nr. 1A.

29) Für die Debatten des Sicherheitsrats vgl. SC/OR 813—817. Die Rede des Generalsekretärs ist in EA 12/1958, S. 10 831, in deutscher Uebersetzung wiedergegeben.

30) Vgl. hierzu die Dokumentation „Die Bemühungen um die Einstellung der Kernwaffenversuche und um die Verhütung von Ueberraschungsangriffen" in EA 18/1958, S. 11 069 ff.

31) Res. 1252 A.

32) Res. 1252 B (55:9 bei 12 Enth.), 1252 C (75:0 bei 2 Enth.), 1252 D (75:0 bei 3 Enth.).

33) Nachzutragen ist die Nummer der Resolution: 1348.

34) Vgl. EA 5/1956, S. 8663.

35) GA/OR, 13th Session, Supplement Nr. 7. Zusammenfassung der wichtigsten Schlußfolgerungen in: *International Organization*, Vol. XII, Nr. 4, S. 496 f.

36) Res. 1347.

37) Res. 1344. Bericht des Generalsekretärs: GA/OR, 13th Session, Annexes, Agenda item 66, Doc. A/3949.

38) Res. 1242.

39) SC/OR 840.

40) SC/OR 812.

41) SC/OR 809 u. 810.

42) SC/OR 841 u. 844.

43) Res. 1315 vom 12. Dezember (57:0 bei 20 Enth.).

44) Res. 1337 vom 13. Dezember (42:9 bei 27 Enth.).

45) GA/OR, 13th Session, Annexes, Agenda item 65, Doc. A/3943.

46) Res. 1264 (54:9 bei 17 Enth.).

47) Res. 1304 vom 10. Dezember (55:8 bei 16 Enth.).

48) SC/OR 811.

49) Vgl. hierzu die Beiträge in EA 13/1958, S. 10 883 ff. und 10 898 ff.

50) SC/OR 819—821.

51) SC/OR 826. Wortlaut des Abkommens in EA 13/1958, S. 10 902.

52) Res. 1184 (XII). Vgl. EA 24/1958, S. 11 290.

53) Resolutionsanträge ähnlichen Inhalts waren in den beiden vergangenen Jahren schon im Ausschuß gescheitert (1956 mit 34:33 Stimmen, 1957 mit 37:37 Stimmen). Das Abstimmungsergebnis von 1958 ist somit das bisher ungünstigste für Frankreich. Es fehlte nur eine Stimme an der Zweidrittelmehrheit!

54) Res. 1013 (XI). Vgl. EA 17—18/1957, S. 10 162.

55) Res. 1287 vom 5. Dezember (einstimmig).

56) Das Europa-Archiv wird über die Cypern-Frage demnächst in einem eigenen Beitrag berichten.

57) Res. 1248 vom 30. Oktober betr. „Apartheid"-Politik (70:5 bei 4 Enth.); Res. 1302 vom 10. Dezember betr. Behandlung der Inder (69:0 bei 10 Enth.).

58) GA/OR, 13th Session, Annexes, Agenda item 69, Doc. A/3849.

59) Res. 1312 (54:10 bei 15 Enth.).

60) Res. 1301 vom 10. Dezember (77:0 bei 1 Enth.).

61) Res. 1219 (XII) vom 14. Dezember 1957.

62) Economic and Social Council, Official Records, 1037.—1039. u. 1043. Sitzung.

63) Diese Bestimmungen lauten: „Wenn die Vollversammlung die voraussichtlich verfügbaren Mittel für ausreichend hält, Aufgaben der Kapitalinvestion in Angriff zu nehmen — hauptsächlich zur Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur der unterentwickelten Länder —, soll sie den Umfang und die weitere Tätigkeit des Sonderfonds revidieren und die Maßnahmen ergreifen, die sie für angemessen hält." (Res. 1219 (XII)).

64) Res. 1240 (77:0 bei 1 Enth.).

65) Res. 1317 vom 12. Dezember (67:0 bei 14 Enthaltungen, die größtenteils von Kapitalexportländern kamen).

66) Die höchsten Beiträge zeichneten:
Vereinigte Staaten: maximal 38 Millionen, jedoch höchstens 40 vH der gezeichneten Gesamtsumme
Kanada: 4,0 Millionen
Niederlande: 3,6 Millionen
Großbritannien: 3,2 Millionen
Schweden: 2,9 Millionen
Frankreich: 2,6 Millionen
Sowjetunion: 2,3 Millionen
Bundesrepublik Deutschland: 1,7 Millionen.

67) Argentinien, Chile, Dänemark, Frankreich, Ghana, Großbritannien, Indien, Italien, Japan, Jugoslawien, Kanada, Mexiko, Niederlande, Pakistan, Peru, Sowjetunion, Vereinigte Arabische Republik, Vereinigte Staaten.

68) Res. 1255 A vom 14. November (einstimmig).

69) Res. 1255 C (einstimmig) und 1255 E (62:0 bei 15 Enth.) vom 14. November.

70) Res. 1256 vom 14. November (62:0 bei 15 Enth.).

71) ECOSOC Res. 691 A vom 31. Juli.

72) Res. 1323 (80:1).

73) Res. 1316 (68:0 bei 8 Enth.), 1318 (69:8 bei 4 Enth.), 1320 (70:0 bei 9 Enth.), 1323 (75:0 bei 2 Enth.), alle vom 12. Dezember.

74) Res. 1155 (XII).

75) ECOSOC Res. 671 A vom 29. April. Näheres hierüber s. EA 12/1958, S. 10 845.

76) Res. 1327 vom 12. Dezember (77:0 bei 2 Enth.).

77) Vollmitglieder: Aethiopien, Ghana, Guinea, Liberia, Libyen, Marokko, Sudan, Tunesien, Vereinigte Arabische Republik; Belgien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Portugal, Spanien. Assoziierte Mitglieder: Kenya, Nigeria, Sansibar, Somaliland, Brit. Somali, Tanganyika, Uganda.

78) Res. 1303.

79) Res. 1321 vom 12. Dezember (einstimmig).

80) Res. 1322 vom 12. Dezember (einstimmig). Für ein Beispiel einer solchen Studie vgl. EA 19—20/1958, S. 11 107 ff. („Der Handel Lateinamerikas mit den Ländern des Europäischen Gemeinsamen Marktes").

Veröffentlichungen der Vereinten Nationen im Jahre 1958

Von Günter Hindrichs

Ein Blick auf die Publikationen des Sekretariats der Vereinten Nationen im Jahre 1958 mag zunächst zu der Annahme verleiten, daß ihre thematische Zusammensetzung ein Spiegelbild der Tätigkeit der Weltorganisation im Jahre 1958 abgeben würde. Dies trifft aber nur in beschränktem Maße zu, da die Veröffentlichungen oft das Ergebnis einer Untersuchung sind, um die das Sekretariat im Vorjahr oder noch früher von einem der Organe der Vereinten Nationen ersucht worden ist. Es vergeht keine Tagung der Vollversammlung, des Wirtschafts- und Sozialrats oder eines anderen Organs, in welcher nicht eine oder mehrere Resolutionen u. a. die Formulierung enthalten: „ . . . ersucht den Generalsekretär, darüber bis zum . . . einen Bericht vorzulegen." Ein Vergleich mit den Veröffentlichungen der Vorjahre zeigt jedoch die Richtung, in welche die Vereinten Nationen das Schwergewicht ihrer Arbeit verlagern.

Im Rahmen der schon immer intensiven publizistischen Arbeit auf wirtschaftlichem Gebiet wird Afrika ein verstärktes Interesse entgegengebracht, das bekanntlich auch in der Errichtung der Wirtschaftskommission für Afrika seinen Niederschlag gefunden hat. Aehnliches gilt für die Studien über die Entwicklungsländer und die Treuhandgebiete. Auf der anderen Seite wurden politische Fragen und Sicherheitsfragen im Jahre 1958 in größeren Studien überhaupt nicht behandelt. Unter der Rubrik Erziehung, Wissenschaft und Kultur erscheinen keine Titel, da hier die Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die UNESCO, den größten Teil der publizistischen Arbeit übernommen hat. Das gleiche gilt für die Rubrik Oeffentliches Gesundheitswesen, wo die Weltgesundheitsorganisation die publizistische Hauptarbeit leistet.

ALLGEMEINE PUBLIKATIONEN

Yearbook of the United Nations, 1957 (58. I. 1)*

Dieser zum elften Male veröffentlichte umfassende Bericht über die Tätigkeit der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen bringt unter den wichtigsten Kapiteln eine Darstellung der Bemühungen um eine allgemeine Abrüstung. Das Jahrbuch enthält in diesem Jahre auch den Bericht über das erste Jahr der Tätigkeit der Internationalen Atomenergie-Organisation. (engl.)

Weitere allgemeine Publikationen

Von besonderem Interesse sind darüber hinaus die Berichte über die Fortschritte der Vereinten Nationen auf kartographischem Gebiet (World Cartography, Vol. V, 1955) und bei der Internationalen Weltkarte 1:1 000 000. Das Sekretariat bemüht sich in letzter Zeit verstärkt um die Herausgabe kurzer, allgemeinverständlicher und aufklärender Darstellungen, die zum Teil illustriert sind und Themen wie die Hilfe für Südostasien, die Abrüstung, die Technische Hilfe oder die Arbeit am Hauptsitz der Vereinten Nationen in die breite Oeffentlichkeit tragen.

---

*) In Klammern werden die entsprechenden Sales No. wiedergegeben.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE FRAGEN

World Economic Survey, 1957 (58. II. C. 1)
Der zehnte Bericht dieser Serie enthält u. a. eine umfassende Studie der im letzten Jahrzehnt von zahlreichen Ländern gemachten inflationistischen Erfahrungen. Außerdem wird der allgemeine Trend der wirtschaftlichen Entwicklung des Jahres 1957 einer Untersuchung unterzogen, und es werden Voraussagen für das Jahr 1958 gemacht. (engl., franz.; span. in Vorbereitung.)

Economic Developments in the Middle East, 1956—1957 (58. II. C. 2)
Der Bericht gilt als ein besonderer Teil des oben angeführten *World Economic Survey* und ist gleichzeitig eine Fortführung der gleichen für den Zeitraum 1955 bis 1956 veröffentlichten Studie. Neben einer Betrachtung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung des Raumes wird der währungspolitischen Lage in den Ländern des Mittleren Ostens besondere Aufmerksamkeit gewidmet. (engl., franz., span.)

Economic Developments in Africa, 1956—1957 (58. II. C. 3)
Ebenfalls als Anhang zum *World Economic Survey* gedacht, bringt die Studie eine Uebersicht über den Wirtschaftsablauf in der Südafrikanischen Union, in Nordafrika und in Schwarz-Afrika, und insbesondere über die qualitative Zusammensetzung des Außenhandels und ihre Auswirkung auf die Zahlungsbilanz-Situation einzelner Länder. (engl., franz., span., arab.)

Structure and Growth of Selected African Economies (58. II. C. 4)
Die Arbeit bietet eine vergleichende Betrachtung des wirtschaftlichen Wachstums in Njassaland, Marokko und dem Sudan seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges. (engl. franz., span., arab.)

Economic Survey of Europe in 1957 (58. II. E. 1)
Außer der regelmäßigen Betrachtung des Wirtschaftsablaufs enthält der Bericht der Wirtschaftskommission für Europa u. a. eine Darstellung der wirtschaftlichen Expansion in Westeuropa seit 1953 und der bisherigen und für die Zukunft erwarteten Strukturveränderungen im westeuropäischen Außenhandel. Ein starkes und zwiespältiges Echo haben die Kapitel über den Außenhandel und über den Arbeitsmarkt der Ostblockstaaten hervorgerufen. (engl., franz., russ.)

In the Service of Europe (58. I. 6)
In einem kurzen, durch einige Illustrationen verdeutlichten Abriß werden die ersten zehn Jahre der Tätigkeit der Wirtschaftskommission für Europa in allgemeinverständlicher Weise geschildert. (engl., franz., russ.)

Economic Survey of Asia and the Far East, 1957 (58. II. F. 1)
Wachstum und Strukturveränderungen in der freien Marktwirtschaft (Japan), geplante Entwicklung in einer gemischten Wirtschaft (Indien), Industrialisierung in einer zentral gelenkten Wirtschaft (Volksrepublik China) und mangelnde Stabilität des Außenhandels der Rohstoffländer sind einige der wichtigsten Kapitel in diesem Jahresbericht der Wirtschaftskommission für Asien und den Fernen Osten. (engl.; franz. in Vorbereitung.)

Economic Survey of Latin America, 1957 (58. II. G. 1)
Der Jahresbericht der Wirtschaftskommission für Lateinamerika befaßt sich mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung, der Situation des Außenhandels, der Binnenwirtschaft, der Zahlungsbilanz-Situation und dem landwirtschaftlichen Rohstoffhandel des Subkontinents. (engl., span.)

Report of the Central American Economic Cooperation Committee (58. II. G. 3)
Der eingehende Bericht über die wirtschaftlichen Integrationsbestrebungen Mittelamerikas erhält durch den Dokumentenanhang mit den wichtigsten Texten der einschlägigen Verträge und Abkommen besonderen dokumentarischen Wert. (span.; engl. in Vorbereitung.)

Weitere Publikationen auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet

Auf wirtschaftlichem Gebiet wurden die periodischen Veröffentlichungen der regionalen Wirtschaftskommissionen fortgeführt. Eine große Anzahl von Spezialstudien be-

faßt sich mit ausgewählten Themen aus dem Bereich der Wirtschaft der Entwicklungsländer Asiens, Afrikas und Lateinamerikas und der ihnen gewährten technischen Hilfe. In diesem Zusammenhang seien die beiden Titel *Special Study on Economic Conditions in Non-Self-Governing Territories* (58. VI. B. 1) und *Special Study on Social Conditions in Non-Self-Governing Territories* (58. VI. B. 2) besonders erwähnt.

Darüber hinaus setzte das Sekretariat auch die periodischen Publikationen über soziale Fragen, insbesondere auf dem Gebiet des Strafrechts, der Strafverfolgung und der Sozialverwaltung, fort. Einzelstudien befaßten sich u. a. mit besonderen Aspekten der Rechtsstellung der Frau, mit einer vergleichenden Untersuchung der Jugendkriminalität und mit Fragen des Wohnungsbaus.

INTERNATIONALES RECHT

Yearbook of the International Law Commission, 1958, Vol. I and II (58. V. 1)
Der erste Band enthält den Bericht über die vom 28. April bis zum 4. Juli 1958 durchgeführte zehnte Tagung der Völkerrechtskommission, und im zweiten Band werden die Dokumente der Tagung und der der Vollversammlung von der Kommission vorgelegte Bericht im Wortlaut wiedergegeben. Die Tagesordnung enthält Erörterungen über internationale Schiedsverfahren und die Rechtsstellung der Diplomaten und Konsuln. (engl.; franz. und span. in Vorbereitung.)

Sonstige Veröffentlichungen auf dem Gebiet des internationalen Rechts

Die *Legislative Series* und die *Treaties Series* wurden weitergeführt. Auch die Official Records der Genfer Seerechtskonferenz von 1958 wurden zusammen mit den Berichten über die Ausschußsitzungen und den Dokumenten veröffentlicht.

ATOMENERGIE

Peaceful Uses of Atomic Energy. Proceedings of the Second International Conference on the Peaceful Uses of Atomic Energy. Geneva, 1—13 September 1958 (58. IX. 2)
Die vollständigen Protokolle umfassen 33 Bände. Eine gekürzte französische Ausgabe liegt in 13 Bänden vor, eine spanische ist in Vorbereitung.

The New Atomic Age (58. I. 7)
Die fortschreitende Ausbreitung der friedlichen Verwendung der Kernenergie und die Rolle der Vereinten Nationen bei der Zusammenarbeit auf diesem Gebiet werden in allgemeinverständlicher, kurzer Form umrissen. (engl.)

BEVÖLKERUNGSFRAGEN

Demographic Yearbook, 1958 (58. XIII. 1)
Mit der 10. Ausgabe bietet das Sekretariat eine zuverlässige, in erfahrungsreichen Jahren aufgebaute, umfassende Sammlung statistischer Daten aus 220 Ländern und Gebieten. Eine besondere Studie ist diesmal der Ehestatistik gewidmet. (engl., franz.)

The Future Growth of World Population (58. XIII. 2)
Gegenstand dieser Arbeit ist die voraussichtliche Entwicklung der Geburten, Sterbefälle und der Altersstruktur bis zum Jahre 2000. (engl., franz.; span. in Vorbereitung.)

Economic Characteristics of International Migrants: Statistics for Selected Countries 1918—1954 (58. XIII. 3)
Als Ergänzung zu der 1953 veröffentlichten Studie *Sex and Age of International Migrants, Statistics for 1918—1947* werden hier aus 46 Ländern Wanderungsstatistiken unter besonderer Berücksichtigung der beruflichen Zusammensetzung der Auswanderer vorgelegt. (engl., franz.)

MENSCHENRECHTE

Yearbook on Human Rights for 1956 (58. XIV. 2)
Der 11. Band beschreibt wie die früheren Jahrgänge die Entwicklung auf dem Gebiet des Verfassungsrechts, der Gesetzgebung und der Judikatur in über 70 Ländern, soweit sie die Menschenrechte betrifft.

STATISTIK

Statistical Yearbook, 1958 (58. XVII. 1)
Die zehnte Ausgabe dieses statistischen Standardwerks bringt auf 190 Tafeln Daten der Wirtschafts-, Bevölkerungs-, Finanz- und Sozialstatistik aus über 250 Ländern und Gebieten. Die Landwirtschaftsstatistik ist inzwischen vereinheitlicht, und neue Tafeln haben verschiedene Aspekte des internationalen Handels und der Rohstoff- und Fertigwaren-Produktion zum Gegenstand. (engl., franz.)

Yearbook of International Trade Statistics 1957 (58. XVII. 2)
Ein- und Ausfuhr von 117 Ländern in nationaler Währung und in Dollars, Indexzahlen, Außenhandel nach Warengruppen und Ursprungs- und Bestimmungsländern und viele andere Aspekte des internationalen Handels werden im einzelnen statistisch analysiert. Erstmalig kann auch Zahlenmaterial aus der Sowjetunion vorgelegt werden. (engl.)

Yearbook of International Accounts Statistics, 1957 (58. XVII. 3)
An die Stelle der bisherigen *Statistics of National Income and Expenditure* und grundsätzlich darauf aufbauend ist das vorliegende Jahrbuch getreten. Das gebotene Material geht mehr in die Einzelheiten, erleichtert gleichzeitig vergleichende Betrachtungen für mehrere Länder und ist nunmehr zweisprachig abgefaßt. (engl., franz.)

WEITERE PUBLIKATIONEN

Die Reihe der Veröffentlichungen der Vereinten Nationen wäre unvollständig ohne die Erwähnung der folgenden, laufend erscheinenden Titel, die selbstverständlich auch im Jahre 1958 fortgesetzt wurden:

Die *Official Records* enthalten die Sitzungsprotokolle der Hauptorgane der Vereinten Nationen (Vollversammlung — mit Ausschüssen —, Sicherheitsrat — mit der Abrüstungskommission —, Wirtschafts- und Sozialrat, Treuhandschaftsrat). In den zugehörigen „Annexes“ und „Supplements“ werden die Tagungsdokumente, vorgelegte Berichte und die Entschließungen publiziert.

An sonstigen Periodica erscheinen in New York die *United Nations Review*, die neben Nachrichten über die Tätigkeit der Vereinten Nationen auch Sachartikel zu verschiedenen von den Vereinten Nationen behandelten Problemen bringt, die *UN Background Papers*, in denen bestimmte Tätigkeitsgebiete der Vereinten Nationen zusammenfassend dargelegt werden (1958: „International Control of Narcotics“), und die *UN Fact Series*, die in kurzen Abständen wissenswerte Tatsachen über Struktur und Arbeitsweise der Organe und Aemter der Vereinten Nationen nach dem jeweils neuesten Stand mitteilen. Beim Centre d'information des Nations Unies in Paris erscheint monatlich die *Revue des Nations Unies*, die komplette Berichte über die Sitzungen sämtlicher Gremien der Vereinten Nationen enthält.

Zum Schluß sei noch auf die Veröffentlichungen der Sonderorganisationen verwiesen, zu denen neben Jahresberichten, Tagungsprotokollen und Zeitschriften auch zahlreiche Einzelstudien und Bibliographien gehören.

Oskar Lange und die Reformbestrebungen in der marxistischen Wirtschaftstheorie Polens

Von Georg W. Strobel

ETAPPEN DER MARXISTISCHEN WIRTSCHAFTSTHEORIE BIS ZU STALINS TOD

Der theoretische Höhenflug der zwanziger Jahre

In der westlichen Wirtschaftstheorie wurde die Bedeutung des wirtschaftswissenschaftlichen Lehrgebäudes von Karl *Marx* bisher stark zurückgedrängt und unterschätzt. Die Marxsche Wirtschaftstheorie konnte eben als letzte und nach den Klassikern einzige in sich geschlossene Theorie des wirtschaftlichen Wachstums infolge des Zurücktretens der Probleme der langfristigen Wirtschaftsentwicklung gegenüber einer partiellen oder totalen Gleichgewichtsanalyse in der ökonomischen Theorie des 20. Jahrhunderts die Aufmerksamkeit der westlichen Wirtschaftstheoretiker gar nicht finden. Dies galt besonders während der letzten beiden Jahrzehnte, in denen unter dem Einfluß der Arbeiten von *Keynes* die Analyse der kurzen Perioden eindeutig vorherrschte. Erst die zunehmende Beschäftigung mit volkswirtschaftlichen Wachstumsfragen im Westen brachte dem ökonomischen Gedankengebäude von Marx die ihm gebührende Würdigung und führte dazu, daß einige der neuentwickelten Methoden der westlichen Theorie gedankliche Zusammenhänge mit dem System von Marx aufweisen, wie beispielsweise die Input-Output-Analyse.

Hingegen wurden in der Sowjetunion Wachstumsprobleme auf der Basis der Marxschen Kreislauftheorie bereits Mitte der zwanziger Jahre sehr rege diskutiert. Die Erfordernisse der einzuleitenden langfristigen Wirtschaftsplanung zwangen dazu, die Probleme dynamisch zu sehen. Die von E. *Preobraženskij* eingeleiteten Forschungen bedienten sich vielfach der Erkenntnisse moderner westlicher Wissenschaftler, so insbesondere von *Schumpeter*, um die Frage klarer und umfassender zu stellen, wobei sie nicht nur weit über die Konzeptionen von Marx hinausgingen, sondern sie ergänzten und auch an die modernen, der Wirtschaftstheorie gestellten Anforderungen anglichen. Damit dokumentierten die marxistischen Wissenschaftler Sowjetrußlands ihr Streben nach jener Einheit der ökonomischen Wissenschaften, die eine zweckgerichtete Politisierung und Ideologisierung der Wirtschaftstheorie ablehnt und eine Synthese der Erkenntnisse aller wissenschaftlichen Schulen zum Besten von Wissenschaft und Praxis anstrebt.

Viele dieser marxistischen Untersuchungen bedienten sich schon damals ökonometrischer Methoden, wie besonders die Arbeiten von G. A. *Feldmann*, und zeigten auch damit die Neigung, die auftauchenden wirtschaftstheoretischen Probleme möglichst exakt und umfassend zu lösen. Einige der im Anschluß an die 1926 veröffentlichte detaillierte volkswirtschaftliche Bilanz für 1923/24 mit Hilfe

der marxistischen Wirtschaftstheorie erstellten Wachstumsmodelle nehmen dabei viele der erst heute gemachten Erkenntnisse moderner westlicher Wirtschaftstheoretiker vorweg.

Zur gleichen Zeit waren in der Sowjetunion erste Ansätze zur Untersuchung mikroökonomischer Vorgänge vorhanden, denen im theoretischen System von Marx kaum Platz eingeräumt war. Diese vor allem von A. *Mendelson* betriebenen Forschungen zur Verhaltensweise von Haushalten und Unternehmungen hätten sicherlich zur Herausbildung einer marxistischen Markttheorie geführt.

Die Entwicklung der marxistischen Wirtschaftstheorie der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre, die wegen sprachlicher Schwierigkeiten außerhalb der Grenzen Sowjetrußlands allerdings kaum beachtet wurde, ließ einen Höhenflug der sowjetischen marxistischen Wirtschaftstheorie vermuten und legte den Anfang zu einer modernen marxistischen Theorie, die man zu entwickeln hoffte. Doch es sollte anders kommen.

Der Dogmatismus Stalins

Das Drängen *Stalins* nach Alleinherrschaft führte zu Angriffen gegen *Bucharin* und somit auch gegen die sich eben entwickelnde moderne marxistische Wirtschaftstheorie, in welcher der Einfluß Bucharins als des entscheidenden Wirtschaftstheoretikers der Partei noch ungefähr bis zum Jahre 1929 vorherrschend war. Hinzu kam die Entscheidung Stalins, die geplante Industrialisierung bei einseitiger Forcierung der Investitionsgüterindustrie beschleunigt zu betreiben, wobei er eine wissenschaftliche Planung des wesentlich langsameren, dafür aber auch exakt ausbalancierten Wachstums nicht dulden wollte. Er benötigte zur Verwirklichung der zweckpolitischen Ziele der Partei keine exakte Wirtschaftswissenschaft, sondern allein machtgestützte Weisungen — selbst unter Mißachtung ökonomischer Vernunft und unter Inkaufnahme von Disproportionen.

Diese Entwicklung würgte daher auch die hoffnungsvollen Ansätze der marxistischen Wirtschaftstheorie schon sehr bald wieder ab. Ende der zwanziger Jahre hörten die bahnbrechenden theoretischen Arbeiten zur Weiterentwicklung der marxistischen Wirtschaftstheorie wieder auf, und die Diskussion schlief ein. Einige der Theoretiker, wie der Schöpfer der Input-Output-Analyse, W. *Leontieff*, emigrierten und brachten ihre Erkenntnisse nach dem Westen, wo sie zur Schaffung neuer theoretischer Betrachtungsweisen in der nichtmarxistischen westlichen Wirtschaftstheorie beitragen.

Unter dem Einfluß *Stalins*, der Politiker, aber kaum Ökonom war, setzte Ende der zwanziger Jahre eine Dogmatisierung der Wirtschaftstheorie in der Sowjetunion ein. Der Stalinschen Schule fiel die Aufgabe zu, die verschwommenen wirtschaftlichen Gedankengänge ihres Meisters in theoretische Gesetzmäßigkeiten umzuformen. Daraus erklärt sich, daß viele vermeintliche Gesetze der marxistischen Theorie nichts weiter als bloße zweckpolitische Faustregeln der Stalinschen Periode sind. In dem von Marx nicht beendeten Lehrgebäude, das somit vielen Interpretationen Raum läßt, und auch in den Vorstellungen *Lenins*, der in wirtschaftlichen Fragen stark unter dem Einfluß des nunmehr befehdeten *Bucharin* stand, sind sie daher entweder überhaupt nicht zu finden oder aber anders aufzufassen. Hierfür ein Beispiel.

Wenn auch *Lenin* in seiner Arbeit „Zur Charakteristik des ökonomischen Romantizismus" eine vorerst vordringliche Produktion von Investitionsgütern für richtig hielt, so sagte er damit aber immer noch nichts über einen allgemein aufzufassenden Vorrang dieses Industriezweiges gegenüber der Konsumgüterindustrie und über dessen Grad sowie über die Proportionen zwischen den beiden Produktionsabteilungen. Alle diesbezüglichen Formulierungen stammen von *Stalin* oder seiner Schule. *Lenin* stellte hingegen in einem kaum bekannt gewordenen Brief vom 16. Mai 1921 an die Staatliche Plankommission (GOSPLAN) angesichts der gleichermaßen großen Krise in beiden Industriezweigen die Forderung auf, erst die Konsumgüterindustrie und dann die Schwerindustrie zu entwickeln[2]. Damit betonte Lenin seine Zeitbezogenheit und auch, daß er keineswegs geneigt war, aus dem Verhältnis beider Produktionsabteilungen zueinander und ihrer Entwicklung verbindliche ökonomische Gesetze zu konstruieren, wie es Stalin tat. „Die Stalinsche Inquisition konnte eben innerhalb der Partei keinen solchen Feind dulden, wie es der authentische Marx oder der authentische Lenin hätten sein können" — mit diesen Worten charakterisierte ein polnischer Marxist treffend diesen Tatbestand[3].

So brachte die Stalinsche Herrschaftsperiode in der marxistischen Wirtschaftstheorie einen absoluten Stillstand, der gegenüber der schöpferischen Periode der zwanziger Jahre einen schier unfaßbaren Rückschritt darstellt. Zwar regten sich immer noch vereinzelt Theoretiker mit neuen Problemstellungen, wie beispielsweise in Leningrad, wo Ansätze einer der Methode der linearen Programmierung verwandten Untersuchungsmethode erarbeitet wurden[4], aber in Wirklichkeit herrschte bereits unangefochten der sterile und modernen Problemstellungen nicht gewachsene stalinistische ökonomische Dogmatismus, der infolge seiner Unduldsamkeit gegenüber neuen Gedanken und besseren Lösungsmethoden für viele der Schwierigkeiten und Disproportionen in der Wirtschaft verantwortlich zu machen ist.

DIE DISKUSSION
UM DEN STALINISTISCHEN WIRTSCHAFTSDOGMATISMUS IN POLEN

Die Gleichschaltung in den Volksdemokratien zu Ende der vierziger Jahre konnte vor allem in Polen die Kritik am stalinistischen Dogmatismus nicht beseitigen. E. *Lipinski,* der sich als Theoretiker nunmehr mit dem ökonomischen Gedankengebäude des Kopernikus beschäftigen mußte, hatte auch auf diesem nur scheinbar gefahrlosen Boden schon seit 1951 Meinungsverschiedenheiten mit Vertretern der Parteihochschule auszutragen. Wenn auch diese Auseinandersetzungen bereits einen Kern jener Kritik in sich trugen, die später offen gegen den wirtschaftswissenschaftlichen Dogmatismus laut wurde, so berührten sie doch theoretische Probleme des Marxismus vorerst nur am Rande. Vor allem die schon bald erkennbare Unvernunft vieler wirtschaftspolitischer Maßnahmen und des bürokratischen Leitungsmechanismus der Volkswirtschaft regten die mit einem modernen wirtschaftstheoretischen Denkapparat noch vertrauten polnischen Wissenschaftler an, die im Zuge der Industrieentwicklung auftauchenden Probleme durchzudenken, wobei es nur ein kleiner, wenn auch folgenschwerer Schritt bis zur offenen Kritik des in stalinistischer Dogmatik erstarrten Gedanken-

gebäudes der marxistischen Wirtschaftstheorie war. *Stalins* Tod begünstigte diese bis dahin noch recht vorsichtige Entwicklung sehr.

W. *Brus*, ein nach außen dogmatisch auftretender Theoretiker, leitete dann 1953 mit seinen Gedanken zur marxistischen Werttheorie eine Diskussion ein. Sie spitzte sich in den folgenden Jahren so weit zu, daß man sich letztlich nicht nur auf die Kritik einzelner Erscheinungen und Theoreme beschränkte, sondern an den Grundlagen der marxistischen Wirtschaftstheorie rüttelte und sie selbst und ihren Aussagewert für die Verhältnisse einer modernen Industriegesellschaft, die man geschaffen hatte, angriff. Die Diskussion verlief halböffentlich, denn eine Veröffentlichung der extremen Meinungen wurde selbst in der theoretischen Zeitschrift *Ekonomista* damals noch abgelehnt.

Katalysator der aufgestauten Kritik war der Anfang Juni 1956 abgehaltene Kongreß der Polnischen Volkswirtschaftlichen Gesellschaft (PTE), das wohl bis dahin wichtigste wirtschaftstheoretische Ereignis nicht nur Polens, sondern des gesamten Ostblocks nach Stalins Tod. Vorbote des Kongresses wurde ein von 31 jungen marxistischen Wissenschaftlern unterzeichneter Aufruf, in dem eine eindeutige Absage an den stalinistischen Dogmatismus von jenen jungen Menschen erteilt wurde, die in seinem Geiste erzogen waren und bisher als seine besonderen Bannerträger angesehen wurden. Sie forderten in voller Erkenntnis, daß „die Ursachen der Stagnation der marxistischen Politökonomie während der letzten Zeit nicht im Wesen der ökonomischen Theorie des Marxismus und ihrer Methodologie stecken", „die Schaffung eines gemeinsam mit den Oekonomen der anderen sozialistischen Länder erarbeiteten theoretisch geschlossenen Systems der Politökonomie des Sozialismus".[5] Dieser Aufruf mit den Grundforderungen der bisherigen Diskussion kennzeichnet die Atmosphäre des Kongresses. Hier prallten die extremsten Meinungen aufeinander. Neben Forderungen nach einer theoretischen Neuorientierung und einer Wiederbelebung der marxistischen Wirtschaftstheorie traten sowohl Verteidiger des stalinistischen Dogmatismus wie auch Anhänger der bürgerlichen Nationalökonomie auf, die das Lehrgebäude von Marx und seine Weiterentwicklung rückhaltlos ablehnten[6] und seine wissenschaftliche Anwendbarkeit anzweifelten, wie besonders St. *Kurowski*. Dabei wurde das offizielle sowjetische Lehrbuch für Politökonomie selbst von Marxisten kritisiert, wobei J. *Gajda* die Kritik mit der Bemerkung zuspitzte, daß „gerade dort der große und tiefschürfende Inhalt der marxistischen Theorie mit Stumpf und Stiel zerstört wurde".[7] Oskar *Lange* erklärte in seiner Schlußrede, wenn er die extremen Meinungen auch nicht teile, so könne er sie doch verstehen[8].

Die scharfe Diskussion fand ihren Niederschlag im Kongreßbeschluß. Hier wurde zwar die Notwendigkeit betont, mit den marxistischen Oekonomen der übrigen Ostblockländer zusammenzuarbeiten, doch wurde auch die Möglichkeit einer breiteren Beachtung der nichtmarxistischen Theorie offengelassen. Es sei notwendig, eine freie wissenschaftliche Diskussion zu gewährleisten[9].

Zweifelsohne waren die staatspolitischen Auswirkungen dieses Kongresses mit seiner scharfen öffentlichen Kritik der Wirtschaftspraxis und -theorie während jener Zeit allgemeiner Unzufriedenheit weitreichender, als gemeinhin angenommen wird. Die wirtschaftswissenschaftliche Diskussion verstärkte sich nach dem Oktober 1956; sie hatte nun den ihr offiziell gegebenen Auftrag zu erfüllen, eine

Gesundung der Volkswirtschaft so bald wie möglich herbeizuführen. Zu den reformistischen theoretischen Ueberlegungen gesellten sich ihre effektiven wirtschaftspolitischen Auswirkungen als Maßstab ihrer Richtigkeit.

Anschließend an die Feststellung, daß „während der vergangenen zehn Jahre die marxistische Wirtschaftstheorie keine bedeutenderen Beiträge zur Analyse der Volkswirtschaft geliefert hat", forderte daher E. *Lipinski*, daß „aus dem marxistischen Gedankengut die Elemente des naiven Optimismus auszuschalten seien"[10], welche bisher eine Entwicklung der Lehre störten, die sich endlich zu entfalten habe, um die ihr gesetzten praktischen Aufgaben zu bewältigen. Lipinski erklärte, daß man bisher „in der Oekonomie über eine primitive Beschreibung der Institutionen und eine vulgäre Popularisierung" nicht hinausgegangen sei. „Eine ehrliche Analyse der Erscheinungen verschwand, es entwickelte sich eine Methode von Pseudo-Verallgemeinerungen, von Verallgemeinerungen, die ihre Nahrung in der Apologie der Fehler und Verzerrungen fand[11]." Mitschuldig sei daran, daß „man überaus fehlerhaft und einseitig den Grundsatz des Primats der Politik gegenüber der Oekonomie formulierte".[12] Er bemängelte, daß bisher keine bedeutenderen Proben zur Schaffung einer Preis- und Lohntheorie, einer Kosten- und Wachstumstheorie unternommen wurden, obgleich der Entwicklungsstand sowohl des Produktionsapparats wie auch der Gesellschaft es unbedingt verlange. „Wir bedienen uns eines Vorrats veralteter Meinungen und Ansichten; bei uns wurde das Problem noch verfinstert durch das Abrakadabra einer schlecht ins Polnische übersetzten Terminologie[13]."

Bis in das Jahr 1957 hinein nahmen auch nichtmarxistische Theoretiker an der allgemeinen Diskussion lebhaft teil. Nach den verschiedenen Erklärungen gegen den ideologischen Revisionismus seit dem IX. Plenum des ZK der PZPR und nach der Moskauer Deklaration der Parteien vom November 1957 wurden sie zurückhaltender[14]. Offensichtlich fürchteten sie jetzt, sich dem Vorwurf des Revisionismus auszusetzen. Neben E. *Lipinski* übernahm ihre Rolle O. *Lange* mit seinem in Polen nur von Br. *Minc* angegriffenen Artikel „Marxismus und die bürgerliche Oekonomie".[15] Lange strebte damit genau wie vordem Lipinski und im Grunde mit gleichen Forderungen und Motivierungen keineswegs mehr als eine Weiterentwicklung an, vielleicht noch eine Restaurierung der marxistischen Wirtschaftstheorie; allerdings verfolgte er logisch folgerichtig gleichzeitig auch eine Anpassung des gesamten marxistischen Denksystems an die neue Entwicklungssituation. Er betonte, daß es in der vergangenen Periode „zu einem Absterben des Marxismus als lebendiger Wissenschaft kam, was die Anwendung der marxistischen Analyse und wissenschaftlicher Untersuchungen für die neue, im Aufbau befindliche sozialistische Gesellschaft unmöglich machte. Die marxistische Wissenschaft wurde durch eine dogmatische Apologie ersetzt, natürlich nicht eine Apologie des Sozialismus als Staatsordnung, denn diese fortschrittliche Staatsordnung benötigt keine Apologie, sondern durch eine Apologie des spezifischen Verwaltungssystems, die diesen Zeitabschnitt charakterisierte." Er betonte dann, daß „nach den Erfahrungen dieser Zeit jetzt die Aufgabe gestellt ist, den Marxismus zu erneuern und die marxistische Oekonomie in ein erfolgversprechendes Werkzeug zur Lösung der Probleme sowohl des Aufbaus des Sozialismus wie auch der Wirtschaftsverwaltung der Uebergangszeit und des Sozialismus zu ver-

wandeln".[16] Wenn in dieser offensichtlich von der Parteiführung gestützten Diskussion auch die anerkannten marxistischen Größen der polnischen Nationalökonomie immer wieder gewichtig das Wort ergriffen, so wurden gerade die reformistischen Tendenzen in Kreisen der jüngeren und schon marxistisch ausgebildeten Nationalökonomen sehr unterstützt.

Die Berufung des jetzigen Motors dieser Diskussion, O. *Lange*, in das Zentralkomitee der Partei läßt vermuten, daß er als der führende Theoretiker der marxistischen polnischen Nationalökonomie angesehen wird. Allerdings läßt der Kongreßbeschluß über die „Grundaufgaben der Parteipolitik"[18] mit der Formulierung:

„... es kann für die Partei nicht gleichgültig sein, welche philosophischen, soziologischen, ökonomischen, pädagogischen und anderen Anschauungen im Volke sich entwickeln und in welchem Geiste die junge Intelligenz ausgebildet wird",

den Schluß zu, daß die Breite der Diskussionsprobleme eingeschränkt wird. Ein Aufgeben der in ihrer Notwendigkeit für die marxistische Wirtschaftstheorie und -politik von niemandem bestrittenen Diskussion ist jedoch nicht zu erwarten, denn in den „Grundaufgaben der Parteipolitik" wurde gleichzeitig bekannt, daß „der Marxismus-Leninismus eine lebendige, schöpferische und sich ewig fortentwickelnde Theorie ist". Bemerkenswert ist bei diesen Ueberlegungen, daß viele der Diskussionen und Polemiken auch mit ausländischen Kritikern seit dem Oktober 1956 in offiziösen oder sogar offiziellen Parteiorganen ausgetragen wurden. Schon daran ist ein zentrales Parteiinteresse an der Diskussion erkennbar.

Wollte man aber die Diskussion aufgliedern und gruppieren, so würde man von vornherein an den Schwierigkeiten scheitern, weil sowohl Zustimmung wie Ablehnung nie dem Gesamtkomplex entgegengebracht wurden, sondern jeweils einzelnen Gegebenheiten und Diskussionsthemen, so daß die Grenzlinien in einem verwirrenden Zickzack verlaufen würden. Selbst der als orthodox anzusprechende Br. *Minc* vertrat die Meinung, daß „einige Thesen von Marx (!) ihre Aktualität verloren haben, und man soll sich an ihnen nicht festklammern, wenn sie den veränderten Verhältnissen nicht entsprechen".[19] Allen Diskussionsteilnehmern ist gemeinsam, daß sie eine Entstalinisierung der marxistischen Wirtschaftstheorie herbeiführen möchten, also ungefähr dort ansetzen, wo der Höhenflug der sowjetischen Wirtschaftswissenschaft Ende der zwanziger Jahre abgebrochen wurde. Unterschiede sind allein im Charakter und im Ausmaß dieser Reformwünsche zu suchen. Daraus erklärt sich auch, daß neben der allgemein gehaltenen Forderung nach Entdogmatisierung konkrete Vorschläge, wie etwa diejenigen E. *Lipinskis* und O. *Langes*, zur Fortentwicklung der marxistischen Wirtschaftstheorie gemacht wurden. Sie führten zu einer gleichlaufenden, meinungsreichen und noch lange nicht abgeschlossenen Diskussion auf vielen theoretischen Gebieten, von denen hier nur die Angelpunkte — die Preis- und Wachstumsprobleme — behandelt werden sollen. Die genannten Vorschläge gipfelten in einer Forderung nach Uebernahme bürgerlicher theoretischer Elemente in die marxistische Wirtschaftstheorie. Damit wurde aber eine Tendenz zur Angleichung sowohl des ideologischen wie auch des wirtschaftstheoretischen Apparats an die veränderten Erfordernisse einer sich stetig fortentwickelnden

modernen Industriegesellschaft eingeleitet, deren Folgen vorerst noch nicht absehbar sind.

DIE POLNISCHEN BEMÜHUNGEN UM EINE MARXISTISCHE PREISTHEORIE

Viel Platz nahmen in der Diskussion zur Herausbildung einer von ausnahmslos allen Wirtschaftswissenschaftlern Polens geforderten marxistischen Preistheorie die Fragen nach der Stellung dieser Preistheorie im Rahmen der marxistischen Wirtschaftstheorie und nach der Rolle des Staates bei der Festsetzung der Preise ein[20]. Selbst der orthodoxeste Diskussionsteilnehmer, Br. *Minc,* gab zu, daß eine Unterordnung der preistheoretischen Probleme unter das Wertgesetz, das in seinem größten Teil unergiebig und scholastisch sei, ein wesentliches Hindernis für die notwendige Entwicklung einer Preistheorie darstellt. Mit der Feststellung, es sei falsch, die Preistheorie mit der Werttheorie zu identifizieren, sprachen sich die polnischen Nationalökonomen ungeteilt gegen die stalinistische Konzeption, die alle Preisprobleme dem Wertgesetz unterordnete, und für eine exakte theoretische Begründung der neuen Preispolitik aus. Keine Einmütigkeit bestand jedoch bei Detailproblemen. J. *Drewnowski* behauptete, die marxistische Wirtschaftstheorie brauche nicht zu fragen, wie sich die Kostenpreise gestalten, weil der Staat ja selbst die Preise festsetze[21]. J. *Lipinski* antwortete, daß gerade die Beantwortung dieser Frage notwendig sei, weil die Preistheorie ja demjenigen, der die Preise festsetzt, also dem Staat, helfen solle, den Kostenpreis zu bestimmen[22]. Beide sind sich aber immerhin mit den meisten Theoretikern einig, daß nicht das Unternehmen, sondern allein der Staat die Preise bestimmen soll. Diese Ansicht unterstrich auch O. *Lange,* der bei Preisen, die von Unternehmen allein festgesetzt werden, Preissteigerungen befürchtete[23]. W. *Brus* meinte dagegen, daß der Staat nicht alle, sondern nur die nicht von den Unternehmen festgesetzten Preise fixieren soll; es sei ihm jedoch erlaubt, eine aktive Preispolitik zu treiben, die der Preisfixierung vorzuziehen sei[24]. St. J. *Kurowski* nahm wiederum den extremen marktwirtschaftlichen Standpunkt ein, daß der Staat keinerlei Preise festzusetzen habe, weil nur das freie Spiel von Angebot und Nachfrage gewährleisten könne, daß die Preise sich adäquat zum Wert ausbilden[25].

Eine heiße Diskussion entwickelte sich um das *doppelte Preisniveau,* gegen das sich die meisten polnischen Theoretiker aussprachen. Auch der Vorsitzende der Preiskommission, J. *Struminski,* schloß sich im Prinzip der ablehnenden Richtung an[26]. Diese Gegnergruppe ließ sich von der durch Erfahrungen erhärteten Ansicht leiten, daß gerade das doppelte Preisniveau wirtschaftlich am problematischsten sei und daher unbedingt aufgegeben werden solle. Die niedrigen Preise für Investitionsgüter und Rohstoffe regten in keinem Fall den technischen Fortschritt an, wie bisher geglaubt wurde, sondern bedingten Material- und Investitionsmittelvergeudungen und Fehlplanungen, die zur Unrentabilität ganzer Produktionszweige führten[28]. Die Forderung, das doppelte Preisniveau aufzuheben bzw. mindestens für Rohstoffe die Relationen und die Höhe der Weltmarktpreise zu berücksichtigen[29], war also durch bittere Erfahrungen erhärtet. Bei diesen eher unter erwerbswirtschaftlichen als marxistischen Erwägungen stehenden Forderungen wurde jedoch übersehen, daß die Erscheinung der defizitären Wirtschaftsführung in der marxistischen Theorie durchaus gerechtfertigt ist, weil das Wirtschaftsprinzip des Marxismus weder Erwerbsstreben noch Gewinnmaximierung, sondern Mehrung des Volkseinkommens ist; eine Stillegung der Grenz- oder Verlustbetriebe ist also nach marxistischen Gesichtspunkten so lange undiskutabel, wie sie eine das Volkseinkommen vergrößernde Produktion auswerfen. Br. *Minc,* der auch weiterhin an einem wenn auch nivellierten, so doch immerhin doppelten Preisniveau festzuhalten bereit ist, steht mit seiner Meinung nahezu allein da[30].

Am angeregtesten wurde jedoch um die Art des preisbestimmenden Kostenfaktors für den staatlich zu fixierenden Preis diskutiert, wobei sich im Laufe der Zeit die Pro-

blemstellung immer stärker auf die Frage zuspitzte: *Grenzkosten* oder durchschnittliche Totalkosten? Die vielen Mißverständnisse in der umfangreichen und sich lang hinziehenden Diskussion sind auf die verschiedenen Bedeutungen zurückzuführen, die dem Begriff der Grenzkosten unterlegt wurden. Sie wurden dabei kaum jemals in der Bedeutung der modernen Marginaltheorie definiert. Beide Erscheinungen sind dadurch zu erklären, daß man sich bemühte, an Stelle der ideologisch verfemten bürgerlichen Marginaltheorie, deren Wert man jedoch erkannte (daher auch der Rehabilitierungsversuch durch O. *Lange,* ein eigenes Marginaldenken herauszubilden).

Als Grenzkosten werden in der Diskussion meistens bezeichnet:

1. die durchschnittlichen Kosten einer Gruppe von Grenzbetrieben der betreffenden Industriezweige[32], wobei jeweils
   a) die variablen Kosten oder
   b) die Totalkosten
   gemeint wurden;
2. die sogenannten ausgeweiteten Grenzkosten, wonach Grenzbetriebe zu ermitteln und auf jeden Fall aufzulösen seien, wie es J. *Lipinski* präzisierte. Sie gestalten sie wie

$$\frac{K_{max} - K_{min}}{X_{max} - X_{min}}$$

Dabei bedeuten:

X_{max} höchste voraussichtliche Nachfrage bei einem den durchschnittlichen Totalkosten entsprechenden Preis,

X_{min} geringste voraussichtliche Nachfrage bei einem den Kosten der am teuersten produzierten Wareneinheit entsprechenden Preis,

K_{max}, K_{min} die dazugehörigen Kostensummen[34].

Selbst unter den „Grenzkosten"-Anhängern, wozu die Mehrzahl der Theoretiker zählt, ist die Einstellung nicht einheitlich. Manche möchten „Grenzkosten" = Preis setzen, wobei je nach Art der verwendeten „Grenzkosten" verschiedene Größen zu erwarten wären. Andere wiederum betrachten sie entweder nur als Rechnungsgröße für die Erforschung wirtschaftlicher Phänomene, vor allem der Kostengestaltung im Betrieb (H. *Fiszel,* J. *Gordon*), oder als kurzfristige preisbestimmende Größe und als Kalkulationsgröße (Z. J. *Wyrozembski*), wobei sie bei der Preisbestimmung auf die *durchschnittlichen Totalkosten* ausweichen. Am entschiedensten von den „Grenzkosten"-Gegnern ist Br. *Minc.* Er lehnt „Grenzkosten"-Ueberlegungen in jeglicher Form ab, weil „alle diese Konzeptionen ein gemeinsames Hauptmerkmal besitzen: sie stehen im Widerspruch zur marxistischen Werttheorie und zum Gesetz von Angebot und Nachfrage, sie stehen im Widerspruch zu der Wirklichkeit der Preisbildung durch objektive Bedingungen der Produktion und des Marktes".[35] Minc möchte die Preise allein auf der Grundlage der durchschnittlichen Totalkosten des betreffenden Industriezweiges bilden, wobei dieser Grundsatz keineswegs „schematisch" aufzufassen sei[36]. Beide Parteien, sowohl die „Grenzkosten"-Anhänger wie auch ihre Gegner, übersehen allerdings, daß Durchschnittskosten auch stets etwas über echte Grenzkosten aussagen[37].

Die Preisdiskussion brachte im theoretischen Bereich an Stelle der erhofften allgemeingültigen Aussagen vorerst kaum mehr als eine beträchtliche Erhitzung der Gemüter. Die vordringlichste wirtschaftliche Notwendigkeit, das Preissystem zu bereinigen, könnte über dem Selbstzweck der Diskussion leicht vergessen werden; dabei befriedigen die bisherigen provisorischen und aus Kompromissen bestehenden Preisrichtlinien des Wirtschaftsbeirates immer noch nicht, weil sie die beiden Elemente „Grenzkosten" (1a des Schemas) und durchschnittliche Totalkosten künstlich miteinander zu koppeln suchen.

DIE DISKUSSION ÜBER EINE MARXISTISCHE WACHSTUMSTHEORIE

Bezeichnend für die Diskussion um eine marxistische Wachstumstheorie, deren Fehlen jegliche langfristige Wirtschaftsplanung erschwert, ist die Einstellung zur bisherigen dogmatischen stalinistischen Industrialisierungspolitik, die insbesondere die in den spezifischen sowjetischen Verhältnissen angewandten Theoreme auch für gänzlich andere wirtschaftliche Verhältnisse und Länder als allgemeingültig deklarierte. O. *Lange* wendet sich dagegen, wesentliche Wachstumstheoreme der Aera Stalin, wie beispielsweise eine stark zentralisierte Wirtschaftsplanung und -lenkung sowie Agrarablieferungen, weiterhin als Merkmale des Sozialismus anzusehen, denn sie seien zuerst in der kapitalistischen Wirtschaft während des Ersten Weltkrieges angewendet worden und auch für alle forciert industrialisierenden westlichen Entwicklungsländer gültig[40]. Es handele sich bei ihnen nicht um spezifische Erscheinungen des Sozialismus, sondern allein um Methoden der kapitalistischen Kriegswirtschaft[41]. Lange bezeichnet die Geschichte dieser dogmatischen Industrialisierungsmethoden, deren besondere Schädlichkeit im Fehlen jeglicher Elastizität liege, als ein „klassisches Beispiel des dialektischen Charakters der Entwicklung einer sozialistischen Gesellschaft", denn, obgleich im Stadium einer gesellschaftlichen Revolution und intensiven Industrialisierung noch gerechtfertigt, wurden sie auch unter Bedingungen angewendet, unter denen sie keine historische Rechtfertigung besaßen; damit entwickelten sie sich im Grunde zu einem Hindernis für den weiteren wirtschaftlichen Aufschwung[42]. Diese Erscheinungen führten nach O. Lange „zum sukzessiven Zurückweichen der Diktatur des Proletariats vor der Diktatur des zentralistisch-administrativen Apparats".[43] Lange fällt also über die Erscheinungen der stalinistischen Industrialisierungspolitik neben einem ökonomischen ein in seiner Schärfe vernichtendes ideologisch-politisches Urteil, wie es strenger kaum noch möglich ist.

Kennzeichnend für die revidierte Haltung wurde die Einsicht, daß das wirtschaftliche Wachstum nicht einem Zufall zu überlassen sei, sondern wissenschaftlich exakt ausbalanciert werden müsse. Daher habe das Industrialisierungstempo auch nicht der willkürlichen Entscheidung von Staatsorganen zu unterliegen, wie es J. *Rutkowski* formulierte[44]. Auch Br. *Minc* ist Anhänger eines allgemeinen proportionalen Wachstums der ganzen Volkswirtschaft[45]. Bei dieser Grundeinstellung und den bisherigen polnischen Erfahrungen, daß Konsumeinschränkungen bei zu hoch angesetzter Akkumulationsquote von einem gewissen Punkt ab weitere negative Erscheinungen, wie sinkende Arbeitsproduktivität und sich verschlechternde Produktionsqualität, nach sich ziehen, forderte O. *Lange* eine obere, nicht übersteigbare und prozentual zum Sozialprodukt zu bestimmende Akkumulationsgrenze; dazu müsse noch eine durch Bevölkerungszuwachs und technischen Fortschritt bestimmte untere Akkumulationsgrenze kommen, so daß innerhalb dieser Abgrenzung die jeweiligen wirtschaftspolitischen Ziele einzusetzen seien[46]. Hierbei sei unbedingt ein Gleichgewicht zwischen Produktion und Verbrauch anzustreben[47].

Zur Herausbildung dieser in ihren Grundzügen heute allgemein anerkannten Auffassung führten lange Diskussionen, während derer E. *Lipinski* schon Mitte 1956 die Entwicklung einer „Theorie der optimalen Akkumulationsquote" forderte[48].

Im Verlaufe der Kritik an den dogmatischen Proportionen der beiden industriellen Produktionsabteilungen der marxistischen Theorie kristallisierte sich die vorherrschende Ansicht heraus, daß vorerst die Wachstumsraten zwischen Industrie und Landwirtschaft abzustimmen seien, um eine Vernachlässigung des Agrarsektors zu vermeiden, die in den vergangenen Jahren die weitere Entwicklung sehr behindert hat. Eine allgemeingültige Proportion zwischen den beiden Produktionsabteilungen der Industrie wurde mit Hinweisen auf exakte nationalökonomische Forschungen abgelehnt; alle Wachs-

tumsraten und -relationen, auch zwischen den einzelnen Industriezweigen der jeweiligen Produktionsabteilung, sollen exakt ausbalanciert werden, wenn auch der Investitionsgüterproduktion ein gewisses Uebergewicht zugestanden wird. Als Folge der Revision des sterilen Dogmas zugunsten einer modernen dynamischen Betrachtungsweise, die in ihren Konzeptionen viele der Erkenntnisse der marxistischen Wirtschaftswissenschaften aus den zwanziger Jahren aufgreift und unter dem Eindruck westlicher Forschungsergebnisse weiterführt, erschien bereits eine Reihe analytischer Arbeiten über das weitere Wirtschaftswachstum Polens.

Bezeichnenderweise wurde Br. *Minc*, der diese Ansichten sowohl in seinen Arbeiten als auch während der theoretischen Fachtagungen mit ausländischen Theoretikern vertrat, von sowjetischen Nationalökonomen, besonders von A. *Paškov*, heftig angegriffen. Von diesen wird auch weiterhin eine von vornherein eindeutige Rangfolge und Proportion der Produktionsabteilungen vertreten; doch auch in der Sowjetunion wird dieses Phänomen rege diskutiert.

Nach der Definition O. *Langes* muß mit Beendigung der Uebergangsperiode zum Sozialismus, also mit der Herausbildung eines leistungsfähigen Industriekörpers und einer modernen Industriegesellschaft, auch die übermäßige Zentralisierung und Bürokratisierung der Wirtschaftsplanung und -lenkung im Interesse eines reibungslosen weiteren Wirtschaftswachstums und der Aufrechterhaltung der Diktatur des Proletariats aufhören[48a]. Nahezu alle polnischen Theoretiker neigen dieser Ansicht zu, so daß Br. *Minc*, der sich trotz gewisser Zugeständnisse offensichtlich für den Wächter über die Keuschheit der längst durch den Stalinismus prostituierten marxistischen Wirtschaftstheorie hält, mit seiner entgegengesetzten Meinung, wonach „das System der Wirtschaftslenkung sozialistisch war und ist und keineswegs zentralistisch-bürokratisch“,[49] weitgehend allein steht. Die diesbezüglich sofort einsetzende Kritik hat dies eindeutig bewiesen.

In der nunmehrigen Phase des Sozialismus mit einer „aktiven Planung“, wie es O. *Lange* nennt, soll die zentrale Planung nicht nur die Wirtschaftsabteilungen wie bisher zu koordinieren, sondern auch aktiv die Wachstumsquoten der Volkswirtschaft festzulegen haben, allerdings nur die hauptsächlichsten. Die Detailplanung sei weitgehend unteren, der Praxis näherstehenden und daher optimalere Lösungen ermöglichenden Instanzen zu überlassen. Doch auch eine zu große Planungszersplitterung wurde als nichtmarxistisch abgelehnt.

Der Zentralplan soll vor allem nur die Akkumulationshöhe und die Investitionsrichtungen zu bestimmen haben; die Festlegung weiterer Größen und Proportionen sei nur noch eine Frage der Planungstechnik und nicht mehr des Planungsgrundsatzes. Die Planüberwachung soll sich vor allem aktiver ökonomischer Mittel und erst in zweiter Linie administrativer Weisungen bedienen, deren Einsatzbreite nur bei außerordentlichen Schwierigkeiten ausgeweitet werden sollte. Die Laufzeit des Planes soll längerfristig sein, um Investitionen nicht über mehrere Planperioden, sondern im Rahmen eines einzigen Plans vorzunehmen. Der längerfristige Plan soll „schachtelhalmähnlich“ angelegt sein; bei Ablauf eines Jahres bleibe die grundsätzliche Laufzeit durch die Hinzunahme eines weiteren Jahres in die Planperiode erhalten. Dadurch wären Planberichtigungen elastischer zu handhaben und könnten auf eine ganze Planperiode umgelegt werden.

Bei einer solchen Grundeinstellung ist nicht mehr die Dezentralisierung als solche, sondern allein ihre Breite von entscheidender Bedeutung. Sie soll stufenweise ausgedehnt werden und weitgehende territoriale und betriebliche Selbständigkeit im Rahmen des Zentralplans gewährleisten. Bemerkenswert ist, daß gerade auch im Rahmen der Investitionswirtschaft große Freizügigkeit für die unteren Instanzen und einzelne Betriebe vertreten wird und daß schon heute unter dem Eindruck dieser sich durchsetzenden Ansichten besondere dezentralisierte Investitionsmittel wirtschaftlicher und

zweckmäßiger eingesetzt werden können als früher. Nur die Schlüsselinvestitionen sollen noch zentral festgelegt und überwacht werden. Weiterhin ist außerordentlich bemerkenswert, daß gerade bei der Planung der Investitionen im Gegensatz zu früher in allen Diskussionen eine weitgehend erwerbswirtschaftliche und der marxistischen Theorie nur in den zwanziger Jahren teilweise bekannte Orientierung nach einem maximalen Kapitalwert festzustellen ist. In die anzustellenden Kalkulationen sollen nicht nur die Kapitalkosten einbezogen werden, wie es die meisten Theoretiker fordern. H. *Fiszel* verlangt, daß für die kalkulatorischen Berechnungen bei industriellen Neubauten auch die Grundrente für den benötigten Boden mitberücksichtigt wird[50]. Gerade dieser bisher allerdings nur von H. Fiszel schon seit 1956 im theoretischen Organ der Partei vertretene Gedankengang wäre für die marxistische Ideologie revolutionierend; im allgemeinen steht man ihm noch sehr reserviert gegenüber.

Gleichzeitig wird dem Unternehmen und seiner Leitung steigende Selbständigkeit bei allen Beschlüssen sowohl produktions- wie auch investitionstechnischer Art zugebilligt. Damit ist man bestrebt, das Unternehmen nicht mehr als starren Befehlsempfänger, zu dem es sich herausgebildet hat, sondern als lebende Zelle im Wirtschaftsorganismus zu bestätigen, und legt das Fundament zu einer bisher nicht vorhandenen marxistischen Betriebswirtschaftslehre.

So kann als Motor aller bisherigen theoretischen Ueberlegungen ein Streben nach wirtschaftlich optimalen Lösungen mit markt- und konkurrenzwirtschaftlichen Zügen angesehen werden, welches das Streben nach einem zweckpolitischen Optimum aus der Zeit der stalinistischen Verhärtung abzulösen sucht. Damit wird dem Faktum Rechnung getragen, daß die Entwicklung in der neuen Phase einer vielschichtigen und kompliziert zu handhabenden Industriegesellschaft gleichzeitig nach neuen Lösungen und neuen wirtschaftlichen und ideologischen Anreizen verlangt. Man ist jedoch immer noch weit davon entfernt, eine moderne marxistische Wirtschaftswissenschaft zu entwickeln. Die vielen, häufig miteinander widerstreitenden und polemisierenden Meinungen zeigen dies. Doch wird der Weg zur Regenerierung und Modernisierung mit allen seinen ideologisch-politischen Auswirkungen bereits eingeschlagen.

DIE AUSEINANDERSETZUNG MIT DER „BÜRGERLICHEN" WIRTSCHAFTSTHEORIE

Eine Folgeerscheinung aller Bestrebungen, die verhärtete marxistische Wirtschaftstheorie zu entdogmatisieren und sie durch neue Ueberlegungen den effektiven Erfordernissen der entwickelten Industrie mit einer vielschichtigen Industriegesellschaft anzupassen, war die Einsicht, daß „eine dialektische Negierung der Vergangenheit keine unkritische Negierung sein kann; eine solche Negierung wäre Nihilismus".[51] Auch könne „die ökonomische Wissenschaft in einer theoretischen Isolation nicht vorwärts geführt werden".[52]

Von solchen Ueberlegungen wurden bereits im Juni 1956 die 31 jungen marxistischen Wissenschaftler geleitet, die in bezug auf die westliche Wirtschaftstheorie in ihrem Aufruf zum PTE-Kongreß feststellten, daß „die Möglichkeiten eines vielseitigen Meinungsaustausches und der Nutzung mancher ihrer Erfolge und Erfahrungen" nicht rundheraus zu verwerfen sei[53]. In den folgenden Monaten setzte sich immer stärker, besonders unter dem Einfluß von O. *Lange* und E. *Lipinski*, die heute nahezu einhellige Ansicht durch, daß eine Regenerierung der marxistischen Wirtschaftstheorie nur unter Zuhilfenahme der Erfahrungen, Theoreme und Untersuchungsmethoden der bürgerlichen, westlichen Nationalökonomie erfolgen könne, denn die heutige marxistische Nationalökonomie sei,

wie es Z. J. *Wyrozembski* später definierte, nicht imstande, Antworten auf Fragen zu erteilen, die von der bürgerlichen Nationalökonomie schon längst gegeben worden sind[54]; die „einzelnen Theorien des wirtschaftlichen Gleichgewichts und Wachstums, die von der apologetischen bürgerlichen Wissenschaft angewendet werden", könnten aber „die marxistische Wissenschaft bereichern".[55]

Man war sich jedoch darin einig, daß eine solche Uebernahme — selbst wenn die bürgerlichen Elemente den Bedürfnissen und dem ideologischen Gehalt des Marxismus angepaßt würden, was von den meisten Diskussionsteilnehmern als notwendige Voraussetzung einer Uebernahme angesehen wurde — im ideologischen Bereich auf Schwierigkeiten und Widerstände stoßen müsse. Zur Zeit, da die Uebernahmeforderungen auftauchten, und auch heute noch gilt die ideologisch verankerte Meinung, daß die bürgerliche Wirtschaftstheorie eine Apologie des Kapitalismus sei. Sie befasse sich „vor allem und im wesentlichen mit der ‚Widerlegung' des Marxismus"[56] und sei „eine ideologische Waffe der Finanzoligarchie" sowie eine „Magd der imperialistischen Reaktion und Aggression"[57]; ihre Arbeiten, auf die man nunmehr in Polen zurückzugreifen suchte, seien dabei „ein klarer Beweis für den völligen Bankrott der modernen bürgerlichen politischen Oekonomie".[58]

Bei einer so grundsätzlichen Ablehnung der bürgerlichen Nationalökonomie mußte die Anwendung jeder der marxistischen Theorie nicht immanenten Erkenntnis oder Methode gleichzeitig die Frage nach der Einhaltung oder Nichteinhaltung der Parteilichkeit der wissenschaftlichen Arbeit mit sich bringen. Daher mußte versucht werden, die objektiv gefaßte Erkenntnis dem marxistischen Lehrgebäude nahezubringen.

Im wesentlichen zeigten sich zwei Richtungen für diese Bestrebungen. Sie wurden beide durch eine Reihe philosophischer Ueberlegungen unterbaut. M. *Kabaj* entwickelte die Ansicht, daß die Behauptung, die marxistische Wissenschaft sei allein richtig, irrig und nicht exakt sei, denn es gebe keine Systeme oder Wissenschaften, die einzig richtig seien, und werde sie auch in Zukunft nicht geben. Die Methode von *Marx* sei wie jede andere Kategorie keineswegs ewig gültig. Allein aus diesen beiden Gründen sei ihre Fortentwicklung, ohne auf den grundsätzlichen ideologischen Gehalt zu verzichten, durchaus möglich und notwendig[59].

E. *Lipinski* betonte, gewissermaßen als Sprecher der einen Richtung, daß „der Marxismus weder bestimmte ‚marxistische' Forschungsmethoden der Mengenrelationen enthält und fordert noch Forschungsmethoden und -werkzeuge ausschließt, selbst wenn sie von bürgerlichen Nationalökonomen angewendet wurden".[60] Daher sei es „gestattet, der bürgerlichen Wissenschaft alle Forschungsmethoden zu entnehmen, sofern sie uns in unserer wissenschaftlichen Arbeit helfen können".[61] Er knüpfte also ganz offensichtlich an Aeußerungen *Lenins* an, dessen Liberalität gerade die für die Zukunft aufgestellten Forderungen schon in der marxistischen Nationalökonomie der zwanziger Jahre zu großer Entfaltung und wirklichem Nutzen für die marxistische Wirtschaftstheorie der damaligen Zeit kommen ließ. Damit wollte *Lipinski* offensichtlich allen ideologischen Rechtfertigungen aus dem Wege gehen.

Eine andere Richtung wollte das gleiche Ziel der Uebernahme bürgerlicher theoretischer Elemente in die marxistische Wirtschaftstheorie mit dem Hinweis auf eine von der Ideologie verneinte „Einheit der nationalökonomischen Wissenschaften" erreichen, wobei man argumentierte, daß es ebenso wie eine gemeinsame Physik oder Mathematik auch nur eine einzige, gemeinsame Nationalökonomie gebe und keine besondere, klassenorientierte bürgerliche oder marxistische. Bezeichnend für Gedanken dieser Richtung — wobei diese aus der Art der Argumentierung getroffene Unterscheidung keineswegs starr aufgefaßt werden darf — ist ebenfalls ein Ausspruch E. *Lipinskis*, daß „zwischen der marxistischen und der ‚bürgerlichen' Wirtschaftswissenschaft (sofern sowohl die eine wie auch die andere nicht nur Apologien sind) keinerlei grundsätzliche Widersprüche bestehen; ein solcher Widerspruch besteht nur zwischen dem Kapitalismus und dem Sozialismus".[62] Bei einer „Einheit der Nationalökonomien" sei eine gegenseitige Befruchtung eben selbstverständlich und brauche keine ideologisch-politische Rechtfertigung[63].

Selbst Br. *Minc* widersprach den Einsichten nach Uebernahme bürgerlicher Elemente, die sogar in der theoretischen Zeitschrift der Partei, *Nowe drogi* (Nr. 6/1958) von K. *Łaski*, und M. *Pohorille* unterstützt wurden, zu keinem Zeitpunkt direkt. S. *Żurawicki* blieb es vorbehalten, zu entgegnen, daß „die Mühen derjenigen vergeblich sind, die den Marxismus durch Entlehnungen ‚auffrischen' möchten".[64] Aber schon mit seinem Zugeständnis, die Mathematik als Forschungsmethode in die marxistische Wirtschaftstheorie einzubauen, näherte auch er sich weitgehend den Forderungen aller Reformer, die u. a. gerade diesen Punkt besonders konsequent anstreben.

Parallel zu diesen Ueberlegungenen breiteten sich Ansichten und Methoden der bürgerlichen Wirtschaftswissenschaft stetig aus, so daß bereits 1956/1957 offen von einer Krise der marxistischen Wirtschaftswissenschaften in Polen — einer der Säulen des marxistischen Denk- und Lehrsystems — gesprochen wurde. Es wurde nicht nur die Soziologie wieder zu einem vollwertigen Forschungs- und Studienfach erhoben, sondern es wurden auch mikroökonomische Forschungen, selbst mit Methoden der bisher abgelehnten Einzelbefragung, aufgenommen und gepflegt.

Nach der Meinung O. *Langes*, die sich durchgesetzt hat, kann die Input-Output-Analyse ihren optimalen Effekt und höchste Vervollkommnung erst in einer marxistischen Planwirtschaft erreichen; daher versuchte er sie in seinen Arbeiten an die ideologischen und theoretischen Erfordernisse der marxistischen Theorie der erweiterten Reproduktion anzugleichen[65]. Dabei gelang es ihm, ihre Anwendung in Theorie und Praxis einzubürgern, so daß bereits Input-Output-Tabellen für Polen sowohl theoretisch konzipiert als auch praktisch errechnet worden sind. Unter seinem Einfluß hielt auch die Methode der linearen Programmierung seit 1956 Einzug in Theorie und Praxis[66]. Dabei gelangte man zu der Erkenntnis, daß durch Anwendung dieser Methode viele der kostspieligen betriebs- und volkswirtschaftlichen Experimente in besonderen Experimentierbetrieben hätten unterbleiben können[67]. Damit hat sich jetzt weitgehend die Auffassung Langes durchgesetzt, daß ökonometrische Untersuchungen nicht nur unbedingt notwendig sind, sondern in einer Planwirtschaft auch bedeutend leichter durchzuführen und zu verwenden sind als im Kapitalismus[68]. Alle

diese westlichen Methoden seien dazu berufen, die starre und nicht fehlerfreie Planung sowie die schwerfällige Lenkung der sozialistischen Wirtschaft zu vervollkommnen und wirtschaftlich optimal zu gestalten[69]. Dieser Ansicht hat sich auch die offiziöse Partei-Wochenzeitung *Polityka* angeschlossen, die in der Oekonometrie eine jener exakten Forschungsmethoden sieht, die weder einen bürgerlichen noch einen Klassencharakter aufweisen. Erst als Forschungsinstrument erhalte sie nicht nur einen Klassen-, sondern unter besonderen Umständen sogar einen parteilichen Charakter; somit könne sie je nach Interpretation sowohl eine bürgerliche wie auch eine marxistische Aussage treffen[70]. Mit dieser Definition zeichnet sich eine weitere Richtung für die Uebernahme bürgerlicher Elemente in die marxistische Nationalökonomie ab, und zwar über die Negierung ihres a priori vorhandenen Klassencharakters. Doch auch diese Darlegung, so interessant und objektiv richtig sie auch sein mag, entspricht nicht der eindeutigen ideologischen Einschätzung der bürgerlichen Nationalökonomie mit ihren Forschungsmethoden. Sie ist bereits unter dem Vorzeichen einer Entdogmatisierung getroffen worden, und auch sie bedeutet im Grunde die Notwendigkeit einer wenigstens teilweisen ideologischen Neuorientierung wie bei den beiden anderen Richtungen. Mit seinem ökonometrischen Lehrbuch — dem ersten eigenständigen im Ostblock[71], in dem er viele moderne westliche Forschungsmethoden und -werkzeuge in die marxistische Wirtschaftstheorie einzubürgern suchte — kann O. *Lange* als Wegbereiter moderner bürgerlicher nationalökonomischer Gedanken in marxistischen Verhältnissen gelten.

Daneben wurde westliches wirtschaftswissenschaftliches Schrifttum übersetzt oder durch Importe in breitem Maße zugänglich gemacht[72]. In die Lehrpläne der Hochschulen und Universitäten zogen die verschiedensten Elemente der bürgerlichen Theorie in einem solchen Maße ein, daß die Parteimitglieder unter den Hochschullehrern auf Veranlassung des ZK der PZPR zur Diskussion dieser Entwicklung mehrmals zusammenkamen. Man war sich dabei einig, daß die marxistische Theorie als Pflichtfach zu lehren sei, wobei immerhin geäußert wurde, daß sie keinen monopolistischen Lehranspruch erheben dürfe. So setzte sich auch in diesem Kreise die Ansicht durch, daß der wissenschaftliche Erfahrungsschatz der bürgerlichen Nationalökonomie trotz aller ideologischen Gegensätze und Beurteilungen doch genutzt werden soll; dazu sei eine freie Diskussion selbst extremer Meinungen zu gewährleisten[74].

Die Homogenität des marxistischen Systems und seine innere Logik gestatten es aber nicht, zu bestätigen, daß die von nahezu allen Kreisen der polnischen Nationalökonomie geforderte und bereits weitgehend erfolgte Uebernahme bürgerlicher theoretischer Elemente richtig war. Eine noch breitere Auswertung nicht nur einzelner Arbeits- und Forschungsmethoden, sondern auch der theoretischen Konstruktionen und Gedankengänge der bürgerlichen Nationalökonomie wäre nur möglich, wenn die bürgerlichen Theorien als solche mindestens teilweise rehabilitiert würden. Dies ist bereits in manchen Aeußerungen gefordert worden, aber eine solche teilweise Revision des ideologischen Gebäudes des Marxismus wäre ein Schritt von weitreichender politischer Bedeutung, der von vielen Faktoren abhängt, die außerhalb des Rahmens dieser Betrachtung stehen.

Jedenfalls sind diese ideologischen Auswirkungen der theoretischen Ueberlegungen in ihrer Weiterwirkung auf das gesamte marxistische System noch weit wichtiger als ihre wirtschaftspolitische Bedeutung. Das sich aus der Rehabilitierung der bürgerlichen Theorie ergebende Aufgeben eines Teils der bisher als unantastbar geltenden ideologischen Lehrsätze ist also zur Voraussetzung einer Wiedergeburt der marxistischen Wirtschaftstheorie und einer Modernisierung des gesamten Lehrgebäudes geworden. Für die polnischen Nationalökonomen war es wie vor Stalins Tod auch während der letzten Jahre unmöglich, direkt an die unorthodoxe und fortschrittliche marxistische Theorie der zwanziger Jahre anzuknüpfen oder sich gar offen darauf zu berufen. Viele der damaligen fortschrittlichen Nationalökonomen gelten nämlich auch heute noch als Anhänger des immer noch verfemten *Bucharin*. Der Aufgabe, die bürgerliche Oekonomie wenigstens teilweise zu rehabilitieren, konnte sich bei ihrer Folgenschwere für das gesamte Denkgebäude des Marxismus nur ein untadeliger und über alle Einwände erhabener Marxist annehmen. In Polen war er in O. *Lange* vorhanden, der sich auch durchaus der Tragweite bewußt war, die sein Eintreten bedeuten müsse. Er brachte zum Ausdruck, daß diese mit Hilfe der bürgerlichen Theorie notwendige Erneuerung der marxistischen Wirtschaftstheorie gleichzeitig eine Erneuerung des Marxismus bedeuten werde[75].

In seiner bahnbrechenden Arbeit „Marxismus und die bürgerliche Oekonomie", die in dem offiziösen Partei-Wochenblatt *Polityka* abgedruckt wurde[76], und in zusätzlichen Ausführungen während einer Diskussion zu dieser Arbeit[77] beweist Lange, daß die bürgerliche Nationalökonomie der Gegenwart keineswegs nur eine Apologie des Kapitalismus sei. Diese Beurteilung gelte allein für die von Marx kritisierte Vulgärökonomie, was bisher übersehen wurde. Auf diese Weise sei es zu einem in sich irrigen, die moderne bürgerliche Nationalökonomie generell verdammenden Urteil gekommen. Ein solches Urteil sei aber nur zu fällen, wenn die soziale Funktion der Theorie berücksichtigt und das Urteil auf Grund der kritischen Methode von Marx gefunden werde. Dann könne aber nur rehabilitierend gesagt werden, daß die Marginaltheorie heute sogar die Grundlage der klein- und mittelbürgerlichen Kritik am Monopolkapitalismus sei. Da die Nationalökonomie zur Universitätswissenschaft ausgereift sei, werde sie einerseits aus dem Einflußbereich kapitalistischer Kreise herausgelöst, und andererseits entwikkelten sich in ihr weitere klein- und mittelbürgerliche Gedankengänge, die von den diesen Schichten entstammenden Hochschullehrern gepflegt würden.

Die Entwicklung des Monopolkapitalismus gebe der Nationalökonomie Lösungsprobleme auf, die aber nicht apologetischer, sondern rein wissenschaftlicher Natur seien; sie sollten den Monopolen die Kenntnis aller Probleme des Wirtschaftsablaufs für deren aktive Wirtschaftspolitik vermitteln. Dabei würden aber gänzlich neue Forschungs- und Denkmethoden herausgebildet, wobei die Eigengesetzlichkeit der wissenschaftlichen Forschung und ihre innere Dialektik diese Untersuchungen über die Bedürfnisse und Anwendungsmöglichkeiten einer kapitalistischen Wirtschaft so weit hinausführten, daß ihre praktische Bedeutung erst in einer sozialistischen Planwirtschaft zum Ausdruck komme. Dabei greife die bürgerliche Oekonomie in zunehmendem Maße auf Forschungsergebnisse und -methoden der marxistischen Theorie zurück, wie beispielsweise die Input-Output-Analyse. Diese Entwicklung in der bürgerlichen Oekonomie führe zu ihrer

„Entapologetisierung und Wissenschaftswerdung“, wobei dieser Prozeß durch die alten apologetischen Traditionen allerdings gehemmt werde. Doch „die Professionalisierung der Wirtschaftswissenschaften und eine gewisse soziale Verselbständigung der Universitätsintelligenz gegenüber dem monopolistischen Kapital durchbrechen gemeinsam mit der kleinbürgerlichen Herkunft dieser Intelligenz in beträchtlichem Maße alle diese Traditionen“. Besonders würden diese Erscheinungen in den Entwicklungsländern vorangetrieben, wo sich eine wissenschaftliche Kritik des Imperalismus und seiner Kolonialherrschaft mit dem Denkapparat der bürgerlichen Theorie entwickele. Begriffe und Methoden der bürgerlichen Theorie würden also auch hier für fortschrittliche Zwecke verwendet. Daneben habe die bürgerliche Theorie zweifelsohne auch wissenschaftliche Erfolge vorzuweisen, denn wäre diese Theorie gänzlich irrig, so würde sie nach Meinung Langes vom Kapital nicht unterstützt werden, und die Wirtschaftspolitik der kapitalistischen Staaten müßte dann folgerichtig zusammenbrechen. Zusammenfassend stellt O. Lange fest, daß die bürgerliche Theorie also nicht oberflächlich betrachtet und abgetan werden dürfe. Ihre kritische Auswertung sei nicht nur notwendig, sondern durchaus parteilich. Kritisch auszuwerten seien alle Erfahrungen, die zu einer Vervollkommnung der Wirtschaftslenkung und -planung beitragen, aber auch die Analyse des Kapitalismus und sein Verstehen erleichtern und verbessern. Im einzelnen zählt er hierzu neben der Input-Output-Analyse, der linearen Programmierung und allen ökonometrischen Untersuchungsmethoden, deren Beurteilung schon angeführt wurde, noch die Analyse von Angebot und Nachfrage, die Preistheorie mit besonderer Berücksichtigung der monopolistischen und oligopolistischen Preisgestaltung, die Erscheinungen der unvollkommenen Konkurrenz und der Geld- und Kreditpolitik sowie der Konjunkturforschung. Allerdings sei die marxistische Theorie nach Ueberwindung ihrer dogmatischen Erstarrung die einzige sich fortentwickelnde Nationalökonomie.

Die sich in der Interpretation O. *Langes* abzeichnende gegenseitige Annäherung der nationalökonomischen Wissenschaften, wobei nach seiner Darlegung die marxistische Theorie parallel zur Entapologetisierung und Wissenschaftswerdung der bürgerlichen Theorie in dogmatische Degenerierung und eine Apologie eines dieser Entwicklung spezifischen Verwaltungssystems mit daraus resultierendem Absinken des wissenschaftlichen Niveaus verfällt, hätte sich ohne die eingeleiteten Reformen oder bei einer nicht genügenden Breite dialektisch auf eine „Einheit der Nationalökonomie“ bewegen und damit eine weitgehende Ausschaltung ihrer Klassengegensätze bewirken müssen. Dies sollten die Reformen verhindern. Aber auch bei einer Fortführung der durch O. Lange eingeleiteten Reformen, die nach der bisherigen Entwicklung sehr wahrscheinlich ist, würde die sich daraus langsam ergebende Evolution des marxistischen Systems nicht aus sich selbst heraus, sondern mittels einer Befruchtung durch Denkkategorien des Kapitalismus erfolgen. Die bei der erreichten Entwicklungsstufe als notwendig angesehene Reformierung des marxistischen Systems wäre demnach paradoxerweise kapitalistischen Ursprungs. In der ideologischen Evolution des Marxismus und der gleichzeitigen Wandlung des bisherigen marktwirtschaftlichen Kapitalismus durch zentralisierende, planwirtschaftliche und staatskapitalistische Tendenzen liegen daher ebenfalls Keime einer gegenseitigen künftigen Annäherung und Angleichung nicht nur der beiden Wirtschaftssysteme, sondern darüber hinaus vielleicht auch der sie

gestaltenden Ideologien verborgen. An eine Verschmelzung zu denken, wie es St. J. *Kurowski* mit Betonung des kapitalistischen Uebergewichts und andere marxistische Theoretiker mit dem Gedanken an eine marxistische Domination tun, scheint allerdings nicht angebracht.

Bei solchen Ueberlegungen muß allerdings bemerkt werden, daß O. Langes Ausführungen nicht unwidersprochen blieben; und zwar kamen Widersprüche von denjenigen, die selbst bei Gutheißung einer Uebernahme gewisser theoretischer Elemente infolge ihrer stärkeren dogmatischen Orientierung nicht bereit waren, O. Langes entwicklungsgesetzlich nur folgerichtigen Schritt in den ideologischen Bereich des Problems zu tun. Während einer Diskussion seiner Arbeit wurde er von Z. J. *Wyrozembski* angegriffen: Die bürgerliche Nationalökonomie sei als Reaktion auf die Entstehung der marxistischen Nationalökonomie entwickelt worden (wobei er die antimarxistische Funktion der bürgerlichen Nationalökonomie sehr stark betonte). Ihre Neubeurteilung von O. *Lange* sei daher irrig, jedoch könnten bürgerliche Elemente in die marxistische Theorie schon deswegen eingeführt werden, weil jede Einsicht, und damit auch die bürgerlichen nationalökonomischen Erfahrungen, nicht einseitig sei und einen Beitrag zur Erkenntnistheorie liefere.

Br. *Minc* äußerte sich wiederholt zu den von O. *Lange* vorgetragenen Gedanken; in dem polemischen Artikel „Marxismus und die Evolution der bürgerlichen politischen Oekonomie“[78] und während der schon wiederholt angeführten Diskussion der Arbeit O. Langes Anfang Mai 1958 vor der Sektion für Wirtschaftstheorie und Dogmengeschichte der PTE in Warschau sind die wichtigsten Aeußerungen enthalten. Er griff vor allem die Ansichten Langes über eine Entapologetisierung und Wissenschaftswerdung der bürgerlichen Theorie an. Br. Minc ist der Ansicht, daß sowohl die neue Marginaltheorie wie auch andere Richtungen der bürgerlichen Oekonomie auf einem „verfaulten Fundament“ aufbauten und in Wirklichkeit zutiefst apologetisch seien, wobei ihr apologetischer Charakter sich noch verschärfe. Da die Grundlage dieser Theorien nicht der Wirklichkeit entspreche, sei sie eine Fiktion; daher seien auch diese Theorien unrichtig. Es sei nicht richtig, daß während der letzten 40 Jahre die bürgerliche Theorie wissenschaftlicher geworden wäre. Die neue Marginaltheorie sei in der Epoche des Kapitalismus entstanden und daher auch Ausdruck seiner Interessen und nicht der klein- und mittelbürgerlichen. Die mit Hilfe dieser Theorie mögliche Kritik an den Monopolen sei keineswegs konstruktiv, sondern nichtssagend. Auch die Professionalisierung der bürgerlichen Theorie bedeute daher nur eine Vertiefung ihres apologetischen Charakters. Eine Wissenschaftswerdung und Entapologetisierung der bürgerlichen Theorie hätte eine Angleichung an die marxistische Theorie bewirken müssen, in Wirklichkeit sei der Graben aber noch vertieft worden. Daher sieht Br. Minc „keinerlei Grund zur Aenderung der grundsätzlichen leninistischen Einschätzung der bürgerlichen politischen Oekonomie“. Allerdings sollten die marxistischen Wissenschaftler die Entwicklung der bürgerlichen Theorie kritisch verfolgen und das Faktenmaterial der bürgerlichen Oekonomie ausnutzen. Gleiches gelte auch für die bürgerlichen Forschungsmethoden, die erst nach einer kritischen Transformierung teilweise übernommen werden könnten, denn in ihrer ursprünglichen Gestalt verbreiteten sie ideologische und klassenorientierte Anschauungen. Br. Minc greift dann O. Lange direkt an: Alle Bemühungen um eine „Aussöhnung“

der marxistischen mit der bürgerlichen Oekonomie sieht er als Revisionismus in der politischen Oekonomie an; dazu gehöre auch die Behauptung, die marxistische Theorie sei veraltet, die sich aus der Forderung nach einer Revidierung der marxistischen Nationalökonomie logisch ergibt. Er setzt diese Erscheinungen den Bestrebungen E. *Bernsteins* gleich, wobei er sich auf Zitate von *Lenin* und *Plechanow* beruft. Ein guter Nährboden für die Ausbreitung des Revisionismus sei dabei die dogmatische Erstarrung der marxistischen Nationalökonomie gewesen. Br. Minc lehnte jede einzelne der Behauptungen O. Langes ab, wobei er ihn zu einem Revisionisten abzustempeln suchte. Die Darlegungen Br. Minc' begegneten daher bei den weitgehend O. Lange zuneigenden polnischen Nationalökonomen schärfster Ablehnung, wobei sie bis zur Lächerlichmachung und zu dem Vorwurf, Br. Minc habe in seinen Beweisführungen verschiedene unlogische Schlüsse gezogen, reichten[79]. Auch O. Lange entgegnete Br. Minc in der genannten Diskussion nicht nur scharf, sondern mit einem nachsichtigen Unterton.

An den Ausführungen O. *Langes* nahmen besonders Kreise der DDR Anstoß, die gleiche oder ähnliche Bestrebungen der Professoren *Kohlmey* und *Behrens* sowie von Dr. *Benary* schon 1955 und 1956 zu verzeichnen hatten. K. *Langendorf*, der die Auseinandersetzung mit O. Lange zum Anlaß nahm, gleiche „revisionistische" Tendenzen in der Wirtschaftswissenschaft der DDR abzulehnen, argumentierte von ausgesprochen dogmatischen Ausgangspositionen. Nach seiner Meinung „sprengt [O. Lange] also die Einheit der marxistisch-leninistischen politischen Oekonomie" und „deklariert die moderne bürgerliche politische Oekonomie als eine über den Klassen stehende Wissenschaft, um dann der von ihm verstümmelten marxistischen politischen Oekonomie die ‚Erkenntnisse' der modernen bürgerlichen politischen Oekonomie aufzupfropfen".[81] Er greift auch K. *Łaski* und M. *Pohorille* an, die in der parteitheoretischen Zeitschrift *Nowe drogi* O. Lange eher unterstützten als ablehnten: sie stellten Langes Bemühungen unparteiisch genau und mit einer gewissen Sympathie dar. Nachdem er zugesteht, daß „einige von der Oekonometrie angewandten wissenschaftlichen Mittel auch für uns von Interesse sein [können]", kommt *Langendorf* zu dem Schluß, daß O. Lange „faktisch zum Verfechter der bürgerlichen Apologetik" geworden sei, weil er in seiner Arbeit „keinen konsequenten Klassenstandpunkt einnahm, weil er versuchte, als Wissenschaftler über den Klassen stehend Kritik zu üben, Kritik nach beiden Seiten".[82] Daher muß nach K. Langendorfs Meinung festgestellt werden, daß „man die Konzeption Oskar Langes keineswegs als einen schöpferischen Beitrag zur Weiterentwicklung der marxistischen politischen Oekonomie werten kann, daß sie keineswegs geeignet ist, der Arbeiterklasse als theoretische Waffe in ihrem revolutionären Kampf um den Sieg des Sozialismus zu dienen".[83] Auch für K. Langendorf ist O. Lange ein Revisionist.

Obgleich O. *Lange* diese Ausführungen unwidersprochen ließ, wurde für ihn in der theoretischen Zeitschrift der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, *Nowe drogi* (Nr. 1/1959), eine Lanze gebrochen. K. *Łaski* kam zu der Ansicht, daß „die Methoden der von K. Langendorf geübten Kritik falsch sind". K. Langendorfs Polemik kämpfe nicht gegen den Revisionismus, sondern stütze ihn im Gegenteil durch die gezeigte Unfähigkeit der Unterscheidung des Marxismus von seinen wirklichen Auswüchsen. Mit dieser Erklärung wurde über die Meinung K. Łaskis hinaus wohl auch die Ansicht der polnischen Partei festgelegt,

die bisher diese Diskussionen auf polnischem Boden nicht nur duldete, sondern teilweise auch unterstützte.

Bemerkenswert ist die Haltung der sowjetischen Seite gegenüber O. Lange und seinen Gedankengängen. Obgleich in verschiedenen Artikeln polnische Nationalökonomen wegen der einen oder anderen Ansicht, die von der orthodoxen Haltung abwich, angegriffen wurden und im März 1958 eine eigene Sitzung des „Lehrstuhls für die Nationalökonomie ausländischer Staaten" an der Moskauer Lomonossov-Universität sich — unter anderem in einem Vortrag von M. N. *Osmova* über die „Kritik der polnischen Revisionisten" — mit der polnischen nationalökonomischen Diskussion befaßte, wurde O. Lange nirgendwo erwähnt; allerdings waren seine bahnbrechenden Ausführungen, die er erstmals in einer Vorlesung machte, damals in Moskau wohl noch kaum bekannt. Die sowjetischen Gelehrten legten während dieser Sitzung dar, daß der nationalökonomische Revisionismus vor allem in Polen Nahrung finde und sich dort besonders stark entwickele. Viele der Gedankengänge O. *Langes* wurden dabei unmißverständlich als Revisionismus vorweggenommen; Br. *Minc* wurde von der *Osmova* namentlich in diesem Zusammenhang erwähnt (sic!). Allerdings inspirierten anscheinend die Ausführungen O. Langes über die modernen Methoden der quantitativen mathematischen Analyse viele sowjetische Nationalökonomen sehr, denn während früher dieses Thema kaum in sowjetischen Diskussionen berührt wurde, überschlugen sich jetzt die Stimmen geradezu in der Forderung nach Berücksichtigung eben dieser Forschungselemente. So konnte O. Lange vor allem Interesse ernten. Erst die „Wissenschaftliche Tagung der Universitäten und Hochschulen über die Kritik der gegenwärtigen antimarxistischen Theorien", Mitte Dezember 1958 in Moskau, brachte eine gewisse Wendung. A. M. *Rumjancev* sprach besonders zu den jugoslawischen und polnischen revisionistischen Theorien, wobei er O. *Lange* nicht nur erwähnte und in einem Atemzuge mit sonstigen Revisionisten nannte, sondern auch seine den ideologischen Bereich berührenden Ausführungen ablehnte[84]. Damit trat eine gewisse Wende in der Beurteilung der Person O. Langes ein, doch litt weder seine Stellung noch sein Ansehen in Polen und im übrigen Ostblock merklich darunter; durch die Wahl in das ZK der PZPR erhielt er vielmehr nur weitere Rückenstärkung seitens seiner Partei, und die durch seine Gedankengänge weitgehend inspirierte sowjetische Diskussion wird mit eher steigender Intensität weitergeführt. Bezeichnend ist hierbei, daß in der Sowjetunion die Darlegungen O. Langes mit unverhohlenem Interesse und einer nur zu Randproblemen seiner Ausführungen geübten Kritik aufgenommen wurden; stellenweise konnte für sie geradezu Sympathie herausgespürt werden.

Wenn auch O. Langes Arbeit bisher keine unmittelbar sichtbaren ideologischen Folgen nach sich zog — abgesehen von einer noch weiter zunehmenden Anwendung bürgerlicher theoretischer Elemente in der polnischen Nationalökonomie —, so ist es doch interessant, daß vereinzelte Stimmen in Polen nunmehr nicht nur das Bild der bürgerlichen Nationalökonomie, sondern auch das Bild des Kapitalismus und Kommunismus zu entzerren suchen. Das mag eine folgerichtige Entwicklung sein, die O. Lange schon voraussah, als er sagte, daß eine Erneuerung der marxistischen Ökonomie auch eine Erneuerung des Marxismus bedeuten werde, und eine Analyse des Kapitalismus verlangte. Eine Darstellung dieser komplizierten Entwicklung kann hier nicht mehr gegeben werden. An ihrer Stelle

sollen drei Zitate die jeweiligen Tendenzen abstecken: In der längeren, in Fortsetzungen erschienenen Arbeit von St. *Ehrlich* „Wohlstandsstaat oder Monopolstaat"[85] sind Ansätze zu einer bucharinistischen Einschätzung der Rolle der Revolution und des Kapitalismus enthalten. In einem allerdings als „nur wenig marxistisch" apostrophierten „Kleinen ökonomischen Wörterbuch" kann man bezüglich des Kommunismus die Meinung von J. J. *Wiatr* lesen[86], daß „dieser terminus sich auf eine heute noch nicht realisierte Zukunft bezieht, und was wichtiger ist, auf eine so weit entfernte Zukunft, daß keinerlei Möglichkeiten bestehen, die Grundregeln dieses Systems wissenschaftlich zu bestimmen". Am weitesten ging aber wohl E. *Lipinski*, der bereits 1957 den Darlegungen O. Langes verwandte Gedanken äußerte und bezüglich des Kapitalismus schon damals eine für den Marxismus umwälzende Aussage machte:

„Der Kapitalismus hat in vielen Ländern seiner höchsten Entwicklungsstufe eine Aufgabe gelöst, die bisher in der Geschichte unlösbar war und die der Sozialismus lösen sollte: er zerstörte die Not als Massenerscheinung[87]."

DIE POLNISCHE ENTWICKLUNG UND DER OSTBLOCK

Die polnische Diskussion wird also in allen Nachbarländern, die sich mit vielen ähnlichen Problemen beschäftigen, sehr genau verfolgt; viele Gedankengänge, die auf ähnliche Weise in Ungarn diskutiert werden, erfahren viel weniger Beachtung, da sie wegen sprachlicher Schwierigkeiten nur einen beschränkten Einwirkungsbereich besitzen. Gemeinsame Tagungen von Theoretikern der Volksdemokratien, die sich mit Problemen der Preisbildung, des Marktes und des wirtschaftlichen Wachstums befassen, geben den dort anwesenden polnischen Kollegen Gelegenheit, ihre Gedanken und Diskussionsergebnisse zu präzisieren und weiterzureichen, wenn auch mitunter in scharfem Meinungsaustausch und bei harter Kritik ihrer Gedankengänge, die sich auch in die Fachzeitschriften verlagert[88]. Viele der polnischen Diskussionsergebnisse wurden aber trotzdem in den anderen Ostblockstaaten ausgewertet und weitergeführt, wenn auch vielfach in modifizierter Form.

Als Musterbeispiel kann hier die Sowjetunion gelten, die in vielen theoretischen Fragen der polnischen Diskussion folgte und bei ihren wirtschaftspolitischen Aenderungsmaßnahmen offensichtlich auch polnische Erfahrungen verwertete. Bezeichnend für die Liberalität der auch hier schon seit 1954 sehr regen theoretischen Diskussion ist, daß der in den zwanziger Jahren emigrierte W. *Leontieff* Anfang 1959 sein Heimatland an der Spitze einer Delegation amerikanischer Wirtschaftswissenschaftler besuchen durfte und in vielen Diskussionen den Eindruck gewann, daß die Sowjetunion nicht nur die von ihm entwickelte Input-Output-Analyse auszuwerten suche, sondern auch andere theoretische Elemente der bürgerlichen Nationalökonomie nach entsprechender Transformierung auf die spezifischen Verhältnisse verwende[89]. Seine Vermutungen bestätigen sich nicht nur in der stetig breiter werdenden und von V. *Nemčinov* sowie dem schon in den zwanziger und dreißiger Jahren durch seine Arbeiten aufgefallenen L. V. *Kantorovič* angeführten Diskussion dieser Fragen, sondern auch in den Forschungsvorhaben des neugegründeten „Rates der wirtschaftswissenschaftlichen Institute am Wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitut des GOSPLAN";

die Erforschung der Input-Output-Analyse wurde dem GOSPLAN-Institut aufgegeben[90].

So hat es den Anschein, als ob die polnische wirtschaftstheoretische Entwicklung und Diskussion der Sowjetunion wegen der Möglichkeit einer Erprobung bestimmter Gedankengänge auf fremdem Boden keineswegs ungelegen komme, vielleicht sogar erwünscht sei. Die Auswirkung der polnischen wirtschaftstheoretischen Lehre auf den Ostblock ist demnach nicht zu unterschätzen. Die kritische Auseinandersetzung mit ihr, auch in der Tschechoslowakei — wenngleich hier mehr in referierend-abwartender Form — zeigt, wie wichtig und ernst ihre Erkenntnisse genommen werden.

Eine weitere sichtbare Auswirkung dieser allgemeinen Unruhe im wirtschaftstheoretischen Denken dieser Länder und besonders Polens ist bereits in der Ende 1958 erschienenen dritten Auflage des offiziellen Lehrbuchs für Politökonomie festzustellen[91]. Wenn auch die erste Auflage dieses Lehrbuchs erst nach dem Tode *Stalins* erschienen ist, so stand sie doch ganz unter seinem persönlichen Einfluß und unter dem Einfluß seiner Epoche. Die dritte — heute bereits von verschiedenen polnischen und selbst sowjetischen Theoretikern auch schon als nicht mehr befriedigend bezeichnete — Auflage dieses Lehrbuchs[92] zeigt in Nuancierungen bereits den Weg, den das nationalökonomische Denken des Ostblocks seit Stalins Tod zurückgelegt hat. Viele der besonders in der polnischen Diskussion kritisierten Lehrsätze wurden aufgegeben oder modifiziert. So wurde wohl als wichtigste Neuorientierung auf die bisherige Dogmatisierung der sowjetischen Industrialisierungsmethoden für die Entwicklung anderer und in ihren Voraussetzungen anders strukturierter Volkswirtschaften verzichtet. Wenn für wirtschaftlich bereits höher entwickelte Staaten in der neuen Lehrbuchauflage eigene Entfaltungswege gestattet werden, was in der Darlegung der Entwicklung aller Ostblockstaaten einzeln ihren Ausdruck findet, so möchte man die sowjetische Entwicklungsform allerdings auch heute noch für alle Entwicklungsländer als gültig beibehalten wissen. So werden aber Entwicklungsgesetzlichkeiten nicht mehr allein aus dem sowjetischen Beispiel abgeleitet, sondern man verwendet dazu gleichberechtigt auch die Entwicklungen der einzelnen Volksdemokratien.

Auch für die Ausarbeitung der vermeintlichen Entwicklungsgesetzlichkeiten von Detailfragen beschränkt man sich nicht mehr allein auf die Sowjetunion, sondern berücksichtigt auch die Erfahrungen der anderen Ostblockländer. Dies gilt sowohl für die agrarpolitischen als auch für die wachstumspolitischen und sonstigen Probleme. Doch auch bei anderen Fragen, wie bei der Einschätzung der bürgerlichen Theorien, gelangte man zu einer weniger emotionalen Darstellungs- und Betrachtungsweise, so daß sich auch hierin eine gewisse Objektivierung feststellen läßt. Sie liegt durchaus auf der Linie vieler heute noch abgelehnter Gedankengänge O. *Langes*.

Ohne Uebertreibung kann daher gesagt werden, daß die Auswirkungen der polnischen Wirtschaftslehre und ihrer Diskussion auf den gesamten Ostblock und auf einen der Grundpfeiler des Marxismus-Leninismus, die Politökonomie, groß sind. Sie reichen jedenfalls bedeutend weiter als die Auswirkungen der schon früher erfolgten theoretischen marxistischen Neuorientierung Jugoslawiens, wenn sie auch häufig — beispielsweise von A. M. *Rumjancev* — in einem Atemzuge

gemeinsam genannt werden. Sie gehen auch tiefer als die schon 1955 und 1956 unüberhörbaren Diskussionsanfänge in der DDR, weil man dort die Wortführer *Kohlmey*, *Behrens* und *Benary* zum Schweigen zu bringen verstand, bevor sie auf die anderen Länder ausstrahlen konnten. Die Auswirkungen der polnischen Diskussionen sind schon deswegen weitreichender und größer, weil sie nicht in einer politischen und ideologischen Isolierung vorgetragen werden, sondern inmitten einer interessierten, wenn auch vorerst häufig noch kritischen Anteilnahme der umliegenden Länder.

Die bisherigen Reaktionen in der Bundesrepublik auf die Entwicklung in Polen zeigen ein großes Maß an Unkenntnis, manchmal auch eine gewisse Genugtuung über die „Selbstzerfleischung" der Kommunisten, wie sie schon unverständlicherweise einmal während der ostzonalen Diskussion an den Tag kam. In einer solchen Haltung, die sehr zu bedauern ist, kommt zum Ausdruck, daß die überragende Bedeutung der innerpolnischen Diskussion für die gesamte geistige Entwicklung im Ostblock noch nicht erkannt worden ist. Statt sich hier einer billigen Schadenfreude hinzugeben, sollte man die weitere Entwicklung dieser Auseinandersetzungen mit großer Aufmerksamkeit beobachten und weise Zurückhaltung üben.

ANMERKUNGEN

1) Entfällt.

2) Brief vom 16. Mai 1921, in: Socialističeskoje chozjajstvo", Moskau 1924, Bd. 1, S. 190 f.

3) Jerzy *Szacki* in: *Po prostu*, Warschau, 21. 10. 1956.

4) Es handelt sich hierbei um die Arbeit von Prof. L. V. *Kantorovič*, „Matematičeskij metod organizacii i planirovanija proizvodstva", Leningrad 1939, in der er die von der Stalinschen Schule abgelehnte „Methode der auflösenden Multiplikatoren" (metod razrešajuščich množitelej") entwickelte.

5) Wortlaut des Aufrufs in: *Życie gospodarcze*, Nr. 11, 6. 6. 1956.

6) Wortlaut der Vorträge und der Diskussion in: *Ekonomista*, Warschau, Nr. 5/1956.

7) Diskussionsbeitrag in: *Ekonomista*, 5/1956, S. 114. — Anfang 1957 sprach sich auch O. *Lange* gegen das Lehrbuch aus, wobei er vor allem die Ausführungen über den Monopolkapitalismus kritisierte, aber auch an anderen Teilen des Buches herbe Kritik übte.

8) Schlußrede O. *Langes*, ebenda S. 145.

9) Wortlaut des Beschlusses, ebenda S. 156 ff.

10) E. *Lipinski*, „Rewizje", Warschau 1958, S. 81 ff. Es handelt sich hierbei um eine Sammlung verschiedener Artikel E. Lipinskis aus den Jahren 1956—1957.

11) Ebenda, S. 81.

12) Ebenda, S. 86.

13) Ebenda, S. 115.

14) Georg W. *Strobel*, „Polens eigener Weg zum Sozialismus" in: Europa-Archiv 15—16—17/1958, S. 11 010 ff.

15) O. *Lange*, „Marksizm a ekonomia burżuazyjna" in: *Polityka*, Warschau, Nr. 9 und 10/1958. Diese Arbeit entstammt einer Vorlesung.

16) O. *Lange*, a. a. O., Nr. 10/1958 vom 8. 3. 1958.

17) Entfällt.

18) Wortlaut in: *Trybuna ludu*, Warschau, Nr. 80, 21. 3. 1959.

19) Vgl. Diskussionsbeitrag in: *Ekonomista*, Warschau, Nr. 3/1958, S. 722.

20) Bemerkenswert ist, daß während der gesamten Preisdiskussion vielfach aneinander vorbeidiskutiert wurde, weil Meinungsverschiedenheiten bereits in der Definition verborgen waren. Daher kann auch bei dem beschränkten Raum dieses Abschnitts keine kritisch-analytische Würdigung dieser Diskussion gegeben werden; das systematisierte Referat erleichtert es jedoch, die häufigen Begriffsverwechslungen und -vermischungen in ihren hauptsächlichen Grundzügen zu erkennen.

21) Vgl. Diskussionsbeitrag in: *Ekonomista*, Warschau, Nr. 3/1958, S. 717.

22) Diskussions-Schlußwort in: *Ekonomista*, Warschau, Nr. 3/1958, S. 721.

23) O. *Lange*, „O niektórych zagadnieniach polskiej drogi do socjalizmu" in: „Aktualne zagadnienia polityki Partii i Rządu", Warschau 1957, S. 57 f.

[24]) W. *Brus*, „Niektóre problemy teorii cen w gospodarce socjalistycznej“ in: „Zagadnienia ekonomii politycznej socjalizmu“, Warschau 1958, S. 235 ff. Damit wich er von seiner früheren Ansicht, daß der Staat alle Preise zu bestimmen habe, die er noch während des PTE-Kongresses 1956 vorgetragen hatte, ab.

[25]) Vgl. St. J. *Kurowski* in: „Ekonomiści dyskutują o prawie wartości“, Warschau 1956.

[26]) Diskussionsbeitrag in: *Ekonomista*, Warschau, Nr. 3/1958, S. 717.

[27]) Entfällt.

[28]) Zb. *Madej*, „Ceny i rentowność w państwowych przedsiębiorstwach przemyslowych“ in: *Gospodarka planowa*, Warschau, Nr. 12/1957.

[29]) W. *Brus*, „Niektóre problemy . . .“, a. a. O., S. 183. Selbst Gegner des doppelten Preisniveaus folgten dieser Forderung teilweise nicht und bestritten ihre wirtschaftliche Berechtigung in den besonderen vorliegenden Verhältnissen und Anforderungen heftig; vgl. H. *Fiszel*, „Ceny surowców podstawowych“ in: *Ekonomista*, Warschau, Nr. 6/1957. Zur Einhaltung der Ziele einer längerfristigen Finanz- und Mengenplanung ist vor allem ein stabiles Preissystem notwendig, das von den Weltmarktpreisen nicht gewährleistet werden kann. Zur Ausschaltung so gearteter Störungen erwägt man nunmehr, nicht reine Weltmarktpreise, sondern Weltmarktpreisrelationen, die über längere Perioden stabil bleiben sollen, als Preisgrundlage zu nehmen. Trotzdem wird von einer Angleichung an Weltmarktpreise gesprochen, was häufig zu Mißverständnissen führt.

[30]) Br. *Minc*, Thesen eines Vortrages in: *Ekonomista*, Warschau, Nr. 3/1958, S. 699.

[31]) Entfällt.

[32]) Die Unternehmungen sollen je nach Kostenhöhe in einige, jedoch nicht zu viele Gruppen eingeteilt werden. Die Gruppe mit den höchsten Kosten würde als Gruppe der Grenzbetriebe Maßstabdienste leisten. Durch diese Einteilung sollen Zufälle ausgeklammert werden.

[33]) Entfällt.

[34]) J. *Lipinski*, „Ceny a koszty“ in: *Ekonomista*, Warschau, Nr. 4/1958, S. 782 ff. Damit gab Lipinski seine ursprüngliche, nach dem Schema 1 a zu bezeichnende Definition auf.

[35]) Br. *Minc*, „Jeszcze o cenach i kosztach krańcowych“ in: *Życie gospodarcze*, Warschau, Nr. 33, 17. 8. 1958.

[36]) Derselbe „Zarys teorii kosztów produkcji i cen“, Warschau 1958, S. 271 f.

[37]) K. Chr. *Kuhlo*, „Eine Analyse des Vollkostenprinzips“ in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 75, Kiel 1955, Heft 2, S. 178.

[38]) und [39]) Entfallen.

[40]) O. *Lange*, „Rola planowania w krajach socjalistycznych“ in: *Sprawy międzynarodowe*, Warschau 1958, Nr. 2, S. 23.

[41]) Derselbe, „O niektórych zagadnieniach polskiej drogi do socjalizmu“ in: „Aktualne zagadnienia polityki Partii i Rządu“, Warschau 1957, S. 47 f.

[42]) Derselbe, „Rola planowania . . .“, a. a. O., S. 23.

[43]) Derselbe, „O niektórych zagadnieniach . . .“, a. a. O., S. 49.

[44]) J. *Rutkowski*, „Z zagadnień socjalistycznej industrializacji“ in: „Zagadnienia ekonomii politycznej socjalizmu“, Warschau 1958, S. 77.

[45]) Br. *Minc*, „Problemy teorii wzrostu ekonomicznego“ in: *Ekonomista*, Warschau 1957, Nr. 2, S. 11.

[46]) O. *Lange*, „Rola planowania . . .“, a. a. O., S. 37 f.

[47]) K. *Łaski*, „Warunki równowagi ogólnej miedzy produkcja i spożyciem w gospodarce socjalistycznej“ in: „Zagadnienia ekonomii politycznej socjalizmu“, Warschau 1958, S. 391 ff.

[48]) E. *Lipinski*, „Rewizje“, Warschau 1958. S. 81.

[48a]) Nach O. *Lange* (Rola planowania . . ., a. a. O., S. 19) ist bei den schon eingetretenen Änderungen im polnischen Wirtschaftssystem (vgl. Georg W. Strobel „Krise und Veränderungen im Wirtschaftssystem 1955—1958“ in: Osteuropa-Handbuch: Polen, Köln-Graz 1959, S. 505 ff.) die Übergangsperiode in Polen beendet und die Schwelle zum Sozialismus überschritten. Nach der bisherigen orthodoxen Lehre war allein die Sowjetunion in dieses nächsthöhere Entwicklungsstadium aufgerückt, so daß die abstrakte Ansicht O. Langes in konkreter Anwendung ideologisch bahnbrechend ist.

[49]) Br. *Minc*, „W sprawie zmian w zarządzaniu gospodarka narodnawą“ in: *Życie gospodarcze*, Warschau, Nr. 8, 22. 2. 1959.

[50]) H. *Fiszel*, „Zagadnienia cen i rachunku ekonomicznego w gospodarce socjalistycznej“, Warschau 1958, S. 104 f.

[51]) Z. *Rogozinski*, „O prawach i przedmiocie ekonomii“ in: *Nauka polska*, Warschau 1958, Nr. 2 (22), S. 78.

[52]) E. *Lipinski*, „O postęp w ekonomii marksistowskiej“ in: *Życie gospodarcze*, Warschau, Nr. 22, 1. 6. 1958.

[53]) *Życie gospodarcze*, Warschau, Nr. 11, 6. 6. 1956.

[54]) Dyskusja nad artykułem prof. O. Lange“ in: *Życie gospodarcze*, Warschau, Nr. 21, 25. 5. 1958.

[55]) E. *Lipinski*, „O postęp . . .“, a. a. O.

[56]) „Politische Oekonomie“, Lehrbuch, hrsg. von der Akademie der Wissenschaften der UdSSR, Institut für Oekonomie, Berlin 1955, S. 345.

[57]) Ebenda, S. 347.

[58]) Ebenda, S. 350.

[59]) M. *Kabaj*, „Spór o metodę“ in: *Życie gospodarcze*, Warschau, Nr. 47, 24. 11. 1957.

60) E. *Lipinski*, „Rewizje", Warschau 1958, S. 12.

61) Ebenda, S. 65.

62) E. *Lipinski*, „Równowaga statyczna i dynamiczna" in *Życie gospodarcze*, Warschau, Nr. 17, 27. 4. 1958.

63) Diese Ansicht findet ihren extremsten Ausdruck in den allerdings weitgehend alleinstehenden Ansichten St. J. *Kurowskis*, daß die künftige einheitliche Nationalökonomie kaum etwas von ihrer marxistischen Komponente behalten und überwiegend auf der bürgerlichen aufbauen wird; vgl. „Dyskusja nad artykulem prof. O. Lange", a. a. O.

64) S. *Żurawicki*, „O renesans marksistowskiej metody ekonomii politycznej" in: *Życie gospodarcze*, Warschau, Nr. 32, 10. 8. 1958.

65) O. *Lange*, „Some Observations on Input-Output-Analysis" in: *Sankhya*, The Indian Journal of Statistics, Calcutta 1957, Vol. 17, Part 4, S. 306.

66) W. *Tomaszewski*, „O zastosowaniu programowania liniowego" in: *Ekonomista*, Warschau, Nr. 5/1958, S. 1091 ff.

67) J. *Steczkowski*, „Metody statystyczne czy eksperyment" in: *Życie gospodarcze*, Warschau, Nr. 9, 2. 3. 1959.

68) O. *Lange*, „Wstęp do ekonometrii", Warschau 1958, S. 184.

69) Ebenda, S. 345. Da nach Langes Ansicht eine „geplante Wirtschaftspolitik ebenfalls eine ökonometrische Marktanalyse erfordert", legte er auch ihre Grundzüge in seinem Lehrbuch nieder.

70) D. *Passent*, „Czy ekonometria jest nauką burżuazyjną?" in: *Polityka*, Warschau, Nr. 49, 6. 12. 1958.

71) O. *Lange*, „Wstęp do ekonometrii", Warschau 1958.

72) In Uebersetzungen wurden u. a. die ökonometrischen Lehrbücher von J. *Tinbergen* und W. *Winkler* herausgebracht. Ueber diese Entwicklungen und ihre Perspektiven berichtet M. *Falkowski*, „Krok naprzód" in: *Życie gospodarcze*, Warschau, Nr. 19, 10. 5. 1959.

73) Entfällt.

74) „O marksistowski wykład ekonomii" in: *Życie gospodarcze*, Warschau, Nr. 18, 1. 5. 1958.

Als Begleiterscheinung dieser Entwicklung tauchten auch Kritiken an grundlegenden Begriffsbestimmungen der marxistischen Nationalökonomie auf. Gefordert wurde, daß in der Politökonomie nicht nur Eigentumsverhältnisse allein, sondern auch Arbeitsverhältnisse berücksichtigt werden, um in allen ökonomischen Kategorien neben dem gesellschaftlichen auch den materiellen Inhalt zu finden (vgl. W. *Sadowski*, „Spojrzenie na przedmiot ekonomii politycznej" in *Życie gospodarcze*, Warschau, 4. 7. 1956; W. *Wilczyński*, „Przedmiot ekonomii politycznej i prawa ekonomiczne" in: *Ruch prawniczy i ekonomiczny*, Posen, Nr. 1/1958). Der Widerstand gegen eine Revidierung der traditionellen Formulierungen des Gegenstands der marxistischen Nationalökonomie war verbreiteter als erwartet. J. *Mujżel* führte u. a. besonders an, daß die von W. *Sadowski* mit seinen Bemerkungen beabsichtigte Verwerfung der These vom klassenorientierten parteilichen Charakter der Oekonomie zu einem Verwischen jeglicher Unterschiede und Gegensätzlichkeiten zwischen der Politökonomie der Arbeiterklasse und der Bourgeoisie führen würde (vgl. Z. *Rogozinski*, a. a. O., S. 78).

75) O. *Lange*, „Marksizm a ekonomia burżuazyjna", a. a. O.

76) Ebenda.

77) „Dyskusja nad artykułem prof. O. Lange", a. a. O.

78) Br. *Minc*, „Marksizm a ewolucja burżuazyjnej ekonomii politycznej" in: *Polityka*, Warschau, Nr. 24, 14. 6. 1958.

79) „Czy w trosce o rozwój ekonomii" in: *Życie gospodarcze*, Warschau, Nr. 25, 22. 6. 1958; J. G. *Zielinski*, „Szkoła marginalna a praktyka big businessu" in: *Życie gospodarcze*, Warschau, Nr. 16, 19. 4. 1959.

80) Entfällt.

81) K. *Langendorf*, „Zu einem Versuch, die moderne bürgerliche politische Oekonomie zu rehabilitieren" in: *Einheit*, Berlin, Nr. 9/1958, S. 1342.

82) Ebenda, S. 1353.

83) Ebenda, S. 1354.

84) S. *Makarova*, „Na kafedre ekonomiki zarubežnych stran" in: *Vestnik Moskovskogo Universiteta*, Serija ekonomiki, filosofii, prava, Moskau, Nr. 3/1958, S. 197 ff.

85) St. *Ehrlich*, „Państwo dobrobytu czy państwo monopoli" in: *Nowa kultura*, Warschau, Nr. 19, 10. 5. 1959.

86) „Mały słownik ekonomiczny", Warschau 1958, S. 310.

87) E. *Lipinski*, „Rewizje", Warschau 1958, S. 154.

88) N. *Bautina*, „Meżvuzovskaja naučnaja konferencija po kritike sovremennych antimarksistskich teorii" in: *Mirovaja ekonomika i meždunarodnyje otnošenija*, Moskau, Nr. 3/1959, S. 146 ff.

89) *The New York Times*, International Edition, Nr. 36 975, 20. 4. 1959.

90) *Planovoje Chozjajstvo*, Moskau, Nr. 1/1959.

91) „Političeskaja ekonomija", Učebnik, Moskau 1958, Tret'je, pererabotannoje izdanije.

92) Genannt sei als Beispiel nur der sowjetische Nationalökonom G. V. *Koslov*, „O strukture kursa političeskoj ekonomii" in: *Voprosy ekonomiki*, Moskau, Nr. 3/1959, S. 91 f.

Kapitalismus und Sowjetsozialismus als Denkmodelle der volkswirtschaftlichen Diskussion

Von Günter Conrad

VORBEMERKUNG

In dem Beitrag „Die Wachstumsfaktoren der sowjetischen und der amerikanischen Industrieproduktion" in Folge 18/1959 des Europa-Archivs wurde auf die strategischen Wachstumsfaktoren der Volkswirtschaften der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion eingegangen. Dazu sind Ueberlegungen über die wahrscheinlichen Wachstumsraten der Industrieproduktion beider Nationen für die kommenden Jahre bis 1972 angestellt worden. In diesem Beitrag sollen nun grundsätzlich zwei Wirtschaftsmodelle verglichen werden, die herkömmlicherweise im wissenschaftlichen Sprachbereich als „Kapitalismus" und „Sozialismus" bezeichnet werden. Um alle Mißverständnisse auszuschalten, sollen einige Bemerkungen über den Charakter wirtschaftstheoretischer Denkmodelle und über die Verwendung der termini technici „Kapitalismus" und „Sozialismus" vorausgeschickt werden.

Zunächst zum Begriff des Denkmodells. Die Wirtschaftstheorie arbeitet bei der wissenschaftlichen Analyse von Wirtschaftssystemen mit Abstraktionen; abstrahiert wird von allen sekundären, für den Typ nicht charakteristischen Tatbeständen. Herausgeschält werden nur solche Phänomene, die für das Wirtschaftssystem bestimmend sind. Die so induktiv aus der Realität gewonnenen Charakteristika werden zu einem Denkmodell zusammengefaßt. Das Denkmodell entsteht zwar in Anlehnung an die Wirklichkeit, also konkret in Anlehnung an das Wirtschaftssystem der Vereinigten Staaten auf der einen Seite und dasjenige der Sowjetunion auf der anderen; es ist aber mit der Wirklichkeit nicht identisch. An Hand eines so gewonnenen Denkmodells, wenn man so will, einer Modellwirtschaft, können dann Untersuchungen verschiedener Art angestellt werden. In erster Linie interessiert bei Denkmodellen von verschiedenen Wirtschaftssystemen natürlich die Frage, ob das im Modell beschriebene System l o g i s c h funktionsfähig ist. Anders ausgedrückt, ob die Annahmen der Modelle in sich geschlossen und zwingend sind.

Im folgenden Beitrag wird die Funktionsfähigkeit von zwei Denkmodellen untersucht, die zwei grundsätzlich verschiedenen Organisationsprinzipien folgen. Sie werden in Anlehnung an den Sprachgebrauch der vergleichenden Wirtschaftswissenschaft als Modelle des „Kapitalismus" und des „Sozialismus" bezeichnet. Beide Begriffe werden absolut w e r t f r e i verwandt.

Mit der Verwendung der Begriffe „Kapitalismus" und „Sozialismus" wird keinesfalls ausgeschaltet, daß es Varianten der hier beschriebenen wirtschaftlichen Grundtypen gibt. Betont sei, daß sich aus den wirtschaftlichen Denkmodellen keine politischen Folgerungen ziehen lassen. Wollte man zur politischen Wertung

vorstoßen, müßten die Modelle um politische Annahmen bereichert werden. Das aber ist nicht die Aufgabe eines wirtschaftstheoretischen Modells.

Eine systematische Untersuchung der Wirtschaftssysteme muß davon ausgehen, daß die Produktion von Mitteln zur Bedürfnisbefriedigung sozialökonomisch auf verschiedene Weise organisiert werden kann. Wir stehen im 20. Jahrhundert drei verschiedenen Wirtschaftssystemen, also drei verschiedenen Weisen der sozialökonomischen Organisation der Produktion, gegenüber. Zunächst unterscheidet man den großen Bereich der Volkswirtschaften, die weder kapitalistisch noch sozialistisch organisiert werden, sondern sich noch auf einer Vorstufe befinden. Im großen ganzen deckt sich dieser Sektor der Weltwirtschaft mit der Mehrzahl der unterentwickelten Länder. Es ist bemerkenswert, daß sich die Autoren eines CED-Berichtes[1] darüber im klaren sind, daß diese unterentwickelten Länder grundsätzlich ihre wirtschaftliche Entwicklung entweder kapitalistisch oder sozialistisch betreiben können, daß sie also kraft der sozialökonomischen Organisation ihrer Produktion entweder dem kapitalistischen oder dem sozialistischen Sektor der Weltwirtschaft zuwachsen werden. Deshalb spricht der Bericht von der „non-committed world".[2] Mit den wirtschaftlichen Problemen dieser „non-committed world" befaßt sich dieser Beitrag nicht. Es soll hier vornehmlich auf die wirtschaftlichen Probleme der „kapitalistischen" und „sozialistischen" Produktionsweisen (Wirtschaftssysteme) abgestellt werden.

Dabei ist zu beachten, daß alle Wirtschaftssysteme grundsätzlich vor derselben Aufgabe stehen; sie müssen die verfügbaren Produktionsfaktoren beschäftigen; dabei muß eine derartige Abstimmung erzielt werden, daß sich die einzelnen Wirtschaftszweige proportional entwickeln[3]. Unterstellt wird dabei eine Wertskala der Entscheidungen, die sowohl individuell als auch gesellschaftlich bestimmt sein kann. Ins Wirtschaftspolitische übertragen, lautet folglich die Aufgabe, eine größtmögliche Wachstumsrate bzw. ein größtmögliches pro Kopf-Sozialprodukt im Zeitablauf zu erstellen[4]. Es sei im übrigen vermerkt, daß diese wirtschaftspolitische Zielsetzung weit über die im Anschluß an die Weltwirtschaftskrise und unter dem Einfluß der Schriften von *Keynes* formulierte Forderung nach Vollbeschäftigung der Arbeitskräfte hinausgeht. Daß es sich bei diesem angedeuteten Unterschied nicht um einen grundsätzlichen Widerspruch in den Zielvorstellungen handelt, sondern lediglich um den methodischen Unterschied in den Betrachtungsperioden, sei ausdrücklich betont[5]. Kurzfristig kann das Augenmerk auf die Stabilisierung einer gegebenen Vollbeschäftigung und damit eines gegebenen Vollbeschäftigungs-Sozialprodukts gerichtet werden. Langfristig aber muß das Vollbeschäftigungs-Sozialprodukt mit der Vergrößerung der durch die Investitionen erweiterten volkswirtschaftlichen Kapazitäten steigen[6].

Es stellt sich somit die Frage, wie die Produktion der modernen Industrienationen sozialökonomisch organisiert wird[7]. Daß die teilweise anzutreffende Charakterisierung der entwickelten Volkswirtschaften des 20. Jahrhunderts als „Industrienationen" nicht recht brauchbar ist, erhellt schon aus der Tatsache, daß sowohl die Vereinigten Staaten als auch die Sowjetunion durch eine große Industrieproduktion gekennzeichnet sind. Diese Bezeichnung knüpft an ein naturalökonomisches Phänomen an. Hier aber soll nach gesellschaftlichen Charakteristika verschiedener Wirtschaftssysteme gesucht werden.

ORGANISATIONSPRINZIPIEN DES KAPITALISMUS

Für die Volkswirtschaften, in denen vorwiegend Privateigentum an den Produktionsmitteln herrscht, in denen die Wirtschaftssubjekte, und hier vor allem die Eigentümer der Produktionsmittel, sich durch das Motiv der Gewinnmaximierung in ihren Produktionsentschlüssen leiten lassen, hat man im wissenschaftlichen Sprachbereich den Terminus „Kapitalismus" reserviert[8]. Wie wird das Organisationsproblem in dieser kapitalistischen Wirtschaft gelöst, in der die Lohnarbeiter im Verhältnis zu den Eigentümern der Produktionsmittel die Mehrheit bilden, grundsätzlich freie Arbeitsplatzwahl und das Recht der freien Verwendung ihrer Einkommen besitzen? Wie werden die Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden ohne Zuhilfenahme eines zentralen Wirtschaftsplans kombiniert, so daß weder eine Unterbeschäftigung oder Ueberbeschäftigung der einzelnen Faktoren noch Disproportionalitäten zwischen den einzelnen Faktoren und Wirtschaftszweigen im Wachstum einer Volkswirtschaft auftreten? Die Antwort ist: die kapitalistische Wirtschaft wird durch den Preismechanismus gesteuert[9]. Bei gegebener Einkommensverteilung bestimmen die Einkommensbezieher durch ihre Kaufentscheidungen die Struktur der Produktion. Die Bewegungen der Warenpreise zeigen dem Produzenten an, ob die Produktion eingeschränkt oder ausgedehnt werden muß. Die Bewegung der Faktorpreise, also im wesentlichen die Bewegung von Lohn und Zins, lenken die Produktionsfaktoren zu den Plätzen der höchsten Vergütung. Die höchste Vergütung wird aber dort erzielt, wo der Endnachfrager bereit ist, relativ zu den Kosten den höchsten Preis für eine begehrte Ware zu zahlen.

Soweit die theoretische Konstruktion des Denkmodells. Die klassische Theorie wies hierfür nach, daß eine Volkswirtschaft, die sich dem Lenkungsinstrument des Preismechanismus und des in ihm enthaltenen Profitmotivs unterwirft, im Gedankenmodell, also rein logisch, funktioniere und die gewünschten Ergebnisse, nämlich Vollbeschäftigung aller Produktionsfaktoren und gleichgewichtige Entwicklung, zeitige. Neben dieser rationalen Begründung einer durch Preise gelenkten und koordinierten Volkswirtschaft wurde auch die Frage der praktischen Realisierung des Systems bejaht.

Die klassische Antwort auf das mangelhafte Funktionieren des Preismechanismus läuft nicht auf eine Kritik dieses Mechanismus selbst, sondern auf eine Beseitigung aller Behinderungen des Preismechanismus hinaus. Trotz kurzfristig zutage tretender Schwächen des Preismechanismus läßt das Modell langfristige Ungleichgewichte nicht zu. Die Wirtschaftswirklichkeit zwingt damit die Theoretiker des Kapitalismus, Antworten auf solche Tatbestände zu finden, die im Widerspruch zum klassischen Wirtschaftsmodell stehen. Sie müssen beispielsweise erklären, warum sich die Preise langfristig nicht den Kosten annähern. Das geschieht im wesentlichen durch die Lehre von den Marktformen. Die Schwankungen der Beschäftigung und der Wachstumsraten werden durch die Konjunkturtheorie und neuerdings durch die Wachstumstheorie erklärt. Alle diese Bestandteile des Systems des Kapitalismus runden die Theorie zu einem in sich geschlossenen und logisch zwingenden Modell ab.

DEFINITIONSKRITERIEN DES KAPITALISMUS

Eine Frage soll hier noch gestreift werden, welche die Vielfalt der Erscheinungsformen kapitalistischer Volkswirtschaften berührt. Kann man sowohl das Großbritannien unter der Labour-Regierung, das Deutschland unter der Herrschaft der NSDAP als auch die Vereinigten Staaten unter der Roosevelt—Truman- und später unter der Eisenhower-Administration unter dem Begriff des Kapitalismus subsumieren? *Halm* kommt im wesentlichen zu einer positiven Antwort[10].

Halm unterscheidet analytisch zwischen dem „freien" Kapitalismus („liberal capitalism") und dem „autoritären" Kapitalismus („authoritarian capitalism"). Dabei wird zum Definitionskriterium des autoritären Kapitalismus die Wirtschaftsplanung, die vor allem den Preismechanismus, insbesondere die freie Lohnbildung, zu reglementieren beginnt. Die Lenkungs- und Planungseingriffe erfolgen weiterhin in den Hauptzentren der Entwicklungsfaktoren. Investitions-, Kredit-, Devisenkontrolle ergänzen den Preis- und Lohnstop.

Obwohl Halm die Volkswirtschaft im Dritten Reich als Beispiel für die Variante des Kapitalismus anführt, den er „autoritären Kapitalismus" nennt, ist seine Klassifizierung nicht widerspruchsfrei[11]. Halm schwankt auf Grund der Eingriffe der Wirtschaftsbehörden des Dritten Reiches in den Preismechanismus in der Frage, ob die Volkswirtschaft des Dritten Reiches kapitalistisch oder sozialistisch zu nennen sei. Letzte Klarheit kann Halm nicht erreichen, weil seine sehr umfangreiche Definition des Kapitalismus[12] so viele Kriterien enthält, daß es nicht schwerfallen kann, die Existenz von kapitalistischen Volkswirtschaften überhaupt in Frage zu stellen, da keines seiner Definitionsmerkmale in Reinheit anzutreffen ist. Erinnert sei nur daran, daß die gesamte Mittelstandspolitik, insbesondere die Agrarpolitik, einen Eingriff in bzw. eine Kontrolle über die Preis- und Einkommensgestaltung darstellt.

Bedenklich muß die Halmsche Unentschlossenheit in der Subsumierungsfrage der Wirtschaft des Dritten Reiches auch deshalb erscheinen, weil er schließlich selbst für die kapitalistischen Volkswirtschaften Kontrollen verlangt[13]. Allerdings verlangt Halm, daß sich die Kontrollmaßnahmen in das System des Kapitalismus sinnvoll einordnen müssen. Aber wie sollen die Kontrollen wirken, wenn nicht in einer Abschwächung der Folgen des Preismechanismus, also durch direkte oder indirekte Eingriffe in das Preisgeschehen? Für Halm ist die logische Konsistenz der Kontrollmaßnahmen und des Preismechanismus gleichbedeutend mit der Frage nach der Lebensfähigkeit des Kapitalismus, denn es existieren andere Wirtschaftssysteme, die gut genug funktionieren, um mit dem Kapitalismus konkurrieren zu können[14].

Die Definitionskriterien des Kapitalismus und des Sozialismus sollten zweckmäßigerweise und um der wissenschaftlichen Klarheit willen auf die Frage des Eigentums an den Produktionsmitteln, auf den Tatbestand der Planung und auf den Begriff des Profiteinkommens beschränkt werden. Unter diesen Gesichtspunkten war die Wirtschaft des Dritten Reiches kapitalistisch.

Die grundlegende Schwäche der Halmschen Definition des Kapitalismus liegt darin, daß er den freien Preismechanismus mit in seine Definitionskriterien auf-

genommen hat. Das ist aus zwei Gründen nicht zweckmäßig und muß notwendigerweise zu Unklarheiten führen. Zunächst ist festzustellen, daß der Preismechanismus in den Volkswirtschaften der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, die durch relativ hohe Monopolisierungsgrade gekennzeichnet sind, auf keinen Fall mehr die ihm zugeschriebenen klassischen Funktionen befriedigend erfüllt. Mit dem Versagen des Preismechanismus würde dann, sofern man auf dem Definitionsmerkmal des Preismechanismus für den Kapitalismus besteht, dieser aufhören zu existieren.

Aber es muß noch ein zweiter, schwerwiegender Einwand gemacht werden. *Halm* entwickelt im Anschluß an Oskar *Lange*[15] eine Spielart des Sozialismus, bei der der Preismechanismus in voller Kraft bleibt, obwohl die Produktionsmittel vergesellschaftet sind. Danach gäbe es mithin zwei Wirtschaftssysteme, die beide durch einen mehr oder weniger gut funktionierenden Preismechanismus charakterisiert sind, in denen sowohl die Freiheit der Einkommensverwendung (Konsumfreiheit) als auch die Freiheit der Arbeitsplatzwahl aufrechterhalten bleiben und die sich nur noch durch verschiedene Eigentumsformen unterscheiden. Man sollte deshalb die Eigentumsform als das entscheidende Kriterium für die Wirtschaftssysteme ansehen.

DEFINITIONSKRITERIEN DES SOZIALISMUS

Aehnlich wie beim Kapitalismus, bei dem *Halm* den „freien" vom „autoritären" unterscheidet, nimmt er auch beim Sozialismus eine Zweiteilung vor und unterscheidet den „liberalen" Sozialismus[16] vom „autoritären".[17] Dabei ist das Unterscheidungsmerkmal die Frage der Konsumfreiheit[18]. Konsumfreiheit soll in diesem Zusammenhang die Lenkung der Produktionsfaktoren durch die Kaufentscheidungen der Konsumenten bedeuten. (Es sei vermerkt, daß diese Definition der Konsumfreiheit notwendigerweise das Bestehen der Konsumfreiheit in der Sowjetunion verneint, weil dort Lohnfonds, Konsumfonds und Zusammensetzung des Konsumfonds durch die planwirtschaftlichen Gremien bestimmt werden.) Im weltwirtschaftlichen Maßstab ist das Modell des „liberalen" Sozialismus uninteressant, weil er nirgends verwirklicht ist. Tatsächlich steht dem Kapitalismus ein Wirtschaftssystem gegenüber, das Halm als „autoritären" Sozialismus bezeichnet. Die theoretische und praktische Auseinandersetzung findet zwischen diesen beiden Wirtschaftssystemen statt.

Halm kennzeichnet den „autoritären" Sozialismus durch gesellschaftliches Eigentum an den Produktionsmitteln und durch die Existenz eines zentralen Wirtschaftsplanes, der die Lenkungs-, Koordinierungs- und Proportionierungsfunktion der Produktionsfaktoren wahrnimmt[19]. Im Gegensatz zum „liberalen" Sozialismus ist die Konsumfreiheit im oben näher erläuterten Sinne aufgehoben. Die für die Verteilung der Produktionsfaktoren wichtige Wertskala der Bedürfnisse ist nicht mehr durch die Individuen bestimmt, sondern wird durch gesellschaftliche Gremien aufgestellt.

DIE FRAGE DER LOGISCHEN KONZIPIERBARKEIT DES SOZIALISMUS

Halm erbringt in dem Abschnitt über die logische Konzipierbarkeit einer sozialistischen Planwirtschaft, wobei er im wesentlichen den Ausführungen und theo-

retischen Erörterungen von Maurice *Dobb* folgt[20], den Nachweis, daß Sozialismus im theoretischen Denkmodell möglich ist. Dieser Beweis ist von derselben großen Tragweite wie die theoretische Erkenntnis der Klassiker, die zum ersten Male zeigten, daß eine kapitalistische Wirtschaft, die vom Preismechanismus gelenkt wird, funktionsfähig sei. Die Funktionen, die im kapitalistischen Denkmodell dem Preismechanismus obliegen, werden im sozialistischen Denkmodell vom zentralen Wirtschaftsplan erfüllt. Insbesondere übernimmt der Plan die Funktionen, die im Modell einer kapitalistischen Wirtschaft der Zins wahrnimmt.

Die Frage der logischen Konzipierbarkeit und Konsistenz eines sozialistischen Denkmodells beherrschte lange Zeit die Diskussion und wurde im Rahmen der Auseinandersetzungen von bekannten Wirtschaftstheoretikern verneint. *Halm* selbst hatte 1929 in seinem Buch „Ist der Sozialismus wirtschaftlich möglich?“[21] diese Frage in Uebereinstimmung mit seinem Lehrer Adolf *Weber*, der in seinem „Ende des Kapitalismus?“[22] die wirtschaftliche Unmöglichkeit des Sozialismus nachgewiesen zu haben glaubte, verneint. Es ist wichtig, zu unterstreichen, daß die Frage der logischen Vollziehbarkeit ohne Bezug auf die Wirklichkeit gelöst werden muß. Zur Entscheidung in Sachen Logik dürfen nur logische Kategorien herangezogen werden. Ein solches Gedankensystem mit einem Hinweis auf die Realität zu Fall bringen zu wollen, ist methodologisch unzulässig.

Zur Verdeutlichung sei noch einmal der theoretische Nachweis herangezogen, daß unter bestimmten Annahmen der Preismechanismus die volkswirtschaftlich notwendige Lenkungsfunktion ausüben kann. Der Hinweis auf die Wirtschaftskrisen, also auf das offensichtliche Versagen eben dieses Preismechanismus, entkräftet nicht den theoretischen Nachweis. Das Versagen des Preismechanismus in praxi zeigt vielmehr, daß gewisse Prämissen des preismechanistischen Denkmodells mit den Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte in der Realität nicht bzw. nicht mehr in Uebereinstimmung stehen.

Aus diesen Beobachtungen ziehen die Theoretiker und die Wirtschaftspolitiker nicht den Schluß, daß der Kapitalismus nicht möglich sei, sondern sie folgern, daß gewisse gesellschaftliche und institutionelle Charakteristika, die der Flexibilität der Preise und der Beweglichkeit der Einkommensquoten im Wege stehen, beseitigt werden müssen, damit der Preismechanismus seine Funktionen wieder voll erfüllen kann.

Der Kapitalismus müßte dann theoretisch unmöglich werden, wenn die durch wirtschaftspolitische Eingriffe in Ordnung und Ablauf der Wirtschaft charakterisierte Realität an kein Denkmodell mehr angepaßt werden kann. Dies wäre der Fall, wenn die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kräfte durch ihr Agieren nicht mehr zu einem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht tendierten. In diesem Falle müßte nämlich das kapitalistische Denkmodell in seine Prämissen diese nichtkonsistenten Kräfte aufnehmen und damit die theoretische Unmöglichkeit des Kapitalismus nachweisen. Zwischen der klassischen Möglichkeit des Kapitalismus und seiner vorstellbaren Unmöglichkeit (im Modell) liegt eine Variationsbreite, die ausgefüllt ist durch eine Vielzahl von praktischen, aber weniger effizienten „Möglichkeiten“.

Analog verhält es sich mit der Theorie des Sozialismus, vor allem mit der Theorie der Planökonomik. Die Analytiker des sozialistischen Wirtschaftssystems

der Sowjetunion sind sich darüber einig, daß die Theorie der Planökonomik im Verlaufe der verschiedenen Fünfjahrpläne an logischer Konsistenz und Praktikabilität gewonnen hat. Während die Theorie des Kapitalismus, vor allem die Preistheorie, in Beachtung der Veränderungen der Marktformen und Verhaltensweisen zu sogenannten Unbestimmtheitsbereichen der Preisbildung kommt, d. h. schon theoretisch eine eindeutige Preisbildung nicht mehr nachzuweisen vermag, entwickelt sich die Theorie der Planökonomik allem Anschein nach entgegengesetzt. Als Theorie verbessert sie von Planjahrfünft zu Planjahrfünft die planökonomischen Möglichkeiten. Damit aber wird der Planungsapparat selbst, der absolut theorieabhängig ist, schlagkräftiger und funktionsfähiger[23].

ORGANISATIONSPRINZIPIEN DES SOZIALISMUS

Es wurde bereits betont, daß das sozialistische Wirtschaftssystem als Denkmodell vollkommen unabhängig neben dem Modell des kapitalistischen Wirtschaftssystems steht[24]. Im sozialistischen Wirtschaftssystem stehen am Anfang der Planung die gesellschaftlich determinierte Präferenzenskala[25], ferner die zur Verfügung stehenden Produktionsfaktoren. An Hand technischer Koeffizienten und Planzahlen für die einzelnen Produkte werden die knappen Produktionsfaktoren verteilt und mittels Matrizen bzw. Bilanzen die Gleichmäßigkeit der Entwicklung der Volkswirtschaft gewährleistet[26].

Die anzuwendenden Produktionsmethoden werden durch die vom Plan bestimmten relativen Knappheiten und relativen Planpreise bestimmt. Mit anderen Worten: die Betriebsleiter können weder die Faktorenpreise noch die Abgabepreise ihrer Produkte beeinflussen. Sie können im Entstehungsstadium des Planes Faktoren anfordern, und zwar unter Berücksichtigung der Planpreise. Das aber heißt nichts anderes, als daß sie die kostengünstigste Produktionstechnik auswählen. Der Kostendruck bzw. Rationalisierungsdruck wird einmal objektiv durch die Planpreise und durch die geplanten (also auch zu verwirklichenden) Kostensenkungen infolge erhöhter Arbeitsproduktivität und zum anderen durch subjektive Faktoren in Form eines Prämiensystems erreicht.

Diese Frage der kostengünstigsten Produktionstechnik ist in der Theorie und Diskussion kontrovers[27]; geht man dem Sachverhalt im einzelnen nach, so zeigt sich, daß die relativen Knappheiten durch den Plan bestimmt werden. Sie sind für den einzelnen Betrieb Daten. Welche Faktoren er kombinieren will, bestimmt der Betrieb auf Grund der ihm bekannten, vom Plan gesetzten Preise (also Kosten) der Faktoren. Diese Faktoren fordert er an. Wird durch die Anforderungen der einzelnen Produktionseinheiten die zur Verfügung stehende Faktormenge übertroffen, so entscheidet der Plan nach der ihm gesetzten Präferenzenskala über die endgültige Zuteilung der Faktoren. Bei vorgegebenen Angabepreisen der Produkte eines Betriebes kann der Plan die Anpassung der Produktmenge grundsätzlich auf zwei Arten erzwingen. Entweder reduziert er das Plansoll des Betriebes, der die Produktionsfaktoren in der von ihm vorgeschlagenen Weise kombiniert; oder aber der Plan zwingt den Betrieb zu einer anderen Kombination, also zu einer anderen Produktionsmethode. Aber, wohlgemerkt, beides in Uebereinstimmung mit der Präferenzenskala der sozialistischen Volkswirtschaft, also für die sozialistische Volkswirtschaft zweckrational und damit ökonomisch.

Für die sozialistische Volkswirtschaft gibt es theoretisch genausowenig ein Auseinanderklaffen von technischer und volkswirtschaftlicher Produktivität wie im Modell des Kapitalismus, wenn man unter technischer Produktivität die Arbeitsproduktivität und unter volkswirtschaftlicher Produktivität die vollkommene Anpassung der Verteilung der Faktoren an die vorgegebene Präferenzenskala und, bei gegebenen relativen Knappheiten, die Anwendung der kostengünstigsten Produktionsmethoden verstehen will[28].

Eine wesentliche Erkenntnis, die für eine Betrachtung der Wachstumsprobleme und -möglichkeiten in einer kapitalistischen und sozialistischen Volkswirtschaft nützlich sein wird, ist die, daß in einer sozialistischen Wirtschaft durch den Plan ein ex ante-Gleichgewicht der volkswirtschaftlichen Gesamtgrößen erzielt wird[29]. Aus dieser Erkenntnis muß gefolgert werden, daß die sozialistische Wirtschaft ex ante folgende wichtige Größen bestimmen kann: die Investitionsquote, die Konsumquote, die Lohnquote und die gesellschaftliche Akkumulationsquote. Damit aber ist auch die Wachstumsrate der sozialistischen Volkswirtschaft[30] ex ante festgelegt. Wenn die Theorie der Planökonomik als zentrale Stütze der Theorie des Sozialismus logisch richtig ist und in der sozialistischen Wirtschaft angewandt wird, müßten die Wachstumsraten der Sowjetunion stetiger sein und im Durchschnitt und auf die Dauer über denen einer kapitalistischen Wirtschaft liegen.

NEUE ERGEBNISSE DER KAPITALISMUS-SOZIALISMUS-DISKUSSION

Es wurde bereits erwähnt, daß in den zwanziger Jahren die Kapitalismus-Sozialismus-Diskussion zur Verneinung der Möglichkeit des Sozialismus gekommen war. *Halm*, der damals zu diesen Analytikern gehörte, hat sich heute von den extremen Formulierungen seiner Arbeit aus den zwanziger Jahren distanziert[31]. Von seinem Lehrer, Adolf *Weber*, der schon seit jungen Jahren lebhaft an der Diskussion teilnahm, liegt jetzt die dritte Auflage seiner „Sowjetwirtschaft und Weltwirtschaft" vor, in der er den volkswirtschaftlichen Kausalismus der Sowjetwirtschaft aufdecken will. Es soll gleich anfangs gesagt werden, daß das Verfahren, mit dem Weber die Theorie der Planökonomik auf der einen Seite und die Wirtschaftsdaten der Sowjetunion auf der anderen Seite zu analysieren versucht, weitgehend anfechtbar erscheint. Während *Halm* unter Berufung auf die beschränkten Daten, die der Kriegskommunismus geliefert hatte, die von ihm daran geknüpften Schlußfolgerungen als verfrüht bezeichnete[32], sich für den theoretischen Bereich auf die Arbeiten von Oskar *Lange*, Maurice *Dobb*, Abba P. *Lerner* und H. D. *Dickinson*[33] beruft und die Möglichkeit des Sozialismus, bei Betonung gewisser Friktionen, bejaht, läßt *Weber* die Weiterentwicklung der Theorie des Sozialismus unberücksichtigt und fährt fort, der Wirtschaft der Sowjetunion ungünstige Prognosen zu stellen.

Es wurde bereits angedeutet, daß *Weber* aus theoretischen Gründen die wirtschaftliche Möglichkeit des Sozialismus glaubt verneinen zu müssen[34]. Er bestreitet die Möglichkeit, daß ohne Privateigentum an den Produktionsmitteln und ohne den Preismechanismus sowie ohne das Vorhandensein von „marktmäßig sich bildenden Differentialrenten und einem marktmäßig sich bildenden Kapitalzins" die volkswirtschaftliche Aufgabe der Produktion überhaupt gelöst werden kann. Nun liegt der methodologisch strittige Ansatz dieser Argumentationsweise darin,

daß Weber nicht modelltheoretisch, also system-immanent, analysiert und kritisiert, sondern „von außen" eigene Kriterien an das System heranträgt. Weiter bedarf es zum Vergleich zweier Systeme eines tertium comparationis. Der Sozialismus kann nicht in Denkkategorien des Kapitalismus und umgekehrt der Kapitalismus nicht in Denkkategorien des Sozialismus kritisiert werden. Mit anderen Worten: es ist methodologisch ebenso unzulässig, das kapitalistische Denkmodell (Privateigentum, Profitmotiv, Preismechanismus) zu kritisieren, weil es sich vom Preismechanismus lenken läßt, wie es unzulässig ist, das sozialistische Denkmodell zu kritisieren, weil es von einem Plan gelenkt wird. Die theoretische Frage kann nur lauten, ob Wirtschaftsmodelle, die entweder durch den Preismechanismus oder den Planungsmechanismus gesteuert werden, l o g i s c h (bei Verwendung induktiv gewordener Erkenntnisse) möglich sind.

Deutlich wird die Webersche Position bei der Behandlung des Zins- und des Produktivitätsproblems[35]. Weber analysiert die Funktion des Zinses im kapitalistischen Denkmodell, um dann festzustellen, daß im sozialistischen Modell der Zins keine Lenkungsfunktion habe und nichts „gleich Gutes"[36] an seine Stelle getreten sei. Das aber ist gerade die theoretische Frage: ob nämlich bei gegebener Wertskala der an die Stelle des Preismechanismus tretende Planmechanismus die Produktionsfaktoren voll auslastet, diese außerdem der Wertskala anpaßt und schließlich dabei Disproportionalitäten verhindert.

Bei der Gegenüberstellung von technischer und volkswirtschaftlicher Produktivität verfährt Weber ähnlich. Unter technischer Produktivität versteht er herkömmlicherweise die mengenmäßige Arbeitsproduktivität, während er unter volkswirtschaftlicher Produktivität (die nicht quantitativ meßbar ist) einfach die qualitative Lösung der volkswirtschaftlichen Aufgabe, nämlich Anpassung an die Wertskala (Präferenzensystem, Bedürfnisstruktur), verstanden wissen will. Im kapitalistischen Modell erfolgt die Lenkung der Faktoren zweifellos durch die Bildung von Differentialrenten und -gewinnen, die zusammen mit einem modellmäßigen Verhalten der Wirtschaftssubjekte und bei genügender Flexibilität der Preise und der relevanten volkswirtschaftlichen Daten zu dem gewünschten Ergebnis führt. Im sozialistischen System wird das Problem der sogenannten „volkswirtschaftlichen Produktivität" durch den Plan gelöst. Und wiederum war hier der theoretische Nachweis zu führen, daß die Planökonomik immanent versagen muß. Die Webersche Lösung, daß im sozialistischen Modell keine Differentialrenten entstehen und daß deshalb die „Sowjetwirtschaft auf diese Instrumente eines ordnungsgemäß sich vollziehenden volkswirtschaftlichen Wachstums verzichten müsse",[37] kann theoretisch nicht befriedigen.

SCHLUSSBETRACHTUNG

Aus den vergleichenden Betrachtungen der beiden Modelle des „Kapitalismus" und des „Sozialismus" folgt, daß Volkswirtschaften, die nach dem einen oder anderen Organisationsprinzip gestaltet werden, funktionsfähig sind. Bei der Beurteilung der Weltlage muß daher grundsätzlich davon ausgegangen werden, daß sich zwei Wirtschaftssysteme gegenüberstehen, die beide, um auf die Themenstellung des ersten Aufsatzes zurückzugreifen, im Zeitablauf ein positives Wirtschaftswachstum aufweisen und, wie in diesem Beitrag darzulegen versucht

wurde, auch logisch aufweisen können, weil beide nach in sich geschlossenen, wenn auch verschiedenartigen Prinzipien organisiert sind.

Jedes Festhalten an den frühen Formulierungen der vergleichenden Wirtschaftstheorie, die gerade die Funktionsfähigkeit und damit das anhaltende Wirtschaftswachstum des Sozialismus verneinen zu müssen glaubte, kann nur zu Fehleinschätzungen der Wirklichkeit führen, genau wie die Fehleinschätzung der Wachstumsmöglichkeiten des Kapitalismus, wie sie in einer Stagnations- oder Zusammenbruchstheorie vertreten wurde, die Gestaltungsmöglichkeiten kapitalistischer Volkswirtschaften unterschätzt. Im wirtschaftlichen Bereich ist deshalb ein Wettbewerb der beiden Systeme möglich. Der wirtschaftlich Interessierte wird mit Spannung die jährlichen Erfolgsbilanzen beider Systeme erwarten, um die wirtschaftlichen Erfolge oder Mißerfolge vergleichen zu können. Der politisch Interessierte mag dies nur als Teilergebnis werten, aber mehr kann ihm die Nationalökonomie als Wissenschaft nicht bieten.

ANMERKUNGEN

1) „Soviet Progress vs. American Enterprise“, veröffentlicht vom Committee for Economic Development, Garden City (N. Y.): Doubleday & Company Inc. 1958.

2) Ebenda, S. 23.

3) George N. *Halm*, „Economic Systems, A Comparative Analysis“, New York — Toronto: Rinehart & Company Inc., 3. Auflage 1955, S. 311—318; Adolf *Weber*, „Sowjetwirtschaft und Weltwirtschaft“, Berlin — München: Duncker & Humblot 1959, S. VII.

4) W. A. *Lewis*, „Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums“, Tübingen und Zürich: I. C. B. Mohr und Polygraphischer Verlag 1956, S. 473 ff.

5) Evsey D. *Domar*, „Essays in the Theory of Economic Growth“, New York: Oxford University Press 1957, S. 72 f., S. 87, S. 92.

6) Ebenda, S. 30, 71, 75.

7) *Halm*, a. a. O., S. 15—19.

8) Ebenda, S. 45, 47 f.; *Lewis*, a. a. O., S. 60—65.

9) *Lewis*, a. a. O., S. 77 f.; *Weber*, a. a. O., S. 100—104; *Halm*, a. a. O., S. 45.

10) *Halm*, a. a. O., S. 330, 408.

11) Ebenda, S. 355.

12) Ebenda, S. 45—60.

13) Ebenda, S. 410.

14) Ebenda, S. 411.

15) Oskar *Lange* und Fred M. *Taylor*, „On the Economic Theory of Socialism“, Minneapolis 1938.

16) *Halm*, a. a. O., S. 215—237.

17) Ebenda, S. 263—277.

18) Ebenda, S. 198.

19) Ebenda, S. 273.

20) Maurice *Dobb*, „Soviet Economic Development Since 1917“, New York 1948; ders., „On Economic Theory and Socialism“, New York 1955.

21) George N. *Halm*, „Ist der Sozialismus wirtschaftlich möglich?“ Berlin: Junker und Dünnhaupt 1929. V, 46 S.

22) Adolf *Weber*, „Das Ende des Kapitalismus?“ München: Max Hueber 1929. 104 S.

23) *Halm*, „Economic Systems“, a. a. O., S. 304; Grover W. *Ensley*, „Die Revolution im wirtschaftlichen Denken der Sowjetunion“ in: *Konjunkturpolitik*, Zeitschrift für angewandte Konjunkturforschung, 1957, Heft 5/6, S. 301 ff. (hier: S. 306).

24) *Halm*, „Economic Systems“, a. a. O., S. 311.

25) Ebenda, S. 210, 326.

26) Ebenda, S. 314, 316 f., 324 f.

27) Ebenda, S. 321, 327.

28) *Weber*, „Sowjetwirtschaft und Weltwirtschaft“, a. a. O., S. 152—154.

29) *Halm*, „Economic Systems“, S. 268, 328.

30) Ebenda, S. 268 f., 305, 314.

31) Ebenda, S. VI.

32) Ebenda, S. 286.

33) Oskar *Lange* und Fred M. *Taylor*, a. a. O.; Maurice *Dobb*, „Soviet Economic Development Since 1917“ und „On Economic Theory and Socialism“, a. a. O.; H. D. *Dickinson*, „Economics of Socialism“, New York 1939; Abba P. *Lerner*, „The Economics of Control“, New York 1944; Paul M. *Sweezy*, „Socialism“, New York 1949.

34) *Weber*, „Sowjetwirtschaft und Weltwirtschaft“, a. a. O., S. 97 ff., 157—159, 225, 261.

35) Ebenda, S. 104 ff., 134—154.

36) Ebenda, S. 118.

37) Ebenda, S. 154.

Die weltpolitische Bedeutung des wirtschaftlichen Wachstums

Ein „nicht-kommunistisches Manifest" von W. W. Rostow

Von Norbert Kohlhase

Rostow und Karl Marx

Der amerikanische Wirtschaftshistoriker Walt Whitman *Rostow*, Professor am Massachusetts Institute of Technology, hat vor einigen Wochen an der Universität Cambridge im Rahmen einer Vorlesungsreihe seine Ideen über die politische Bedeutung des Wirtschaftswachstums vorgetragen. Sie wurden von der Londoner Wochenschrift *The Economist*[1] als „der anregendste Beitrag eines Wirtschaftswissenschaftlers zur politischen und wirtschaftlichen Diskussion seit dem Kriege" bezeichnet. Die politischen Ergebnisse seiner Analyse ermöglichen es, die weltpolitische Situation unter neuen Aspekten darzustellen.

Rostows Methode als Wirtschaftshistoriker ist universalhistorisch-soziologisch. Sein besonderes Interesse gilt den Stadien des wirtschaftlichen Wachstums und ihren politischen Konsequenzen. Er knüpft damit methodisch an das Verfahren von Max *Weber* und Walter *Eucken* an, die beide von bestimmten „Idealtypen" ausgingen, um in ihren weiteren Ausführungen „begreifend an die großen Entscheidungen, die letzten Ursprünge in der Wandlung der menschlichen Dinge zu kommen".[2]

Die Aufsatzserie im *Economist* trägt den Untertitel „ein nicht-kommunistisches Manifest". Dadurch wird die Richtung seines Denkens und die Gegnerschaft zu *Marx* angedeutet. Er sieht seine Theorie des wirtschaftlichen Wachstums als Alternative zur marxistischen Geschichtsdeutung und beruft sich dabei auf den Ausspruch von J. M. *Keynes:* „Wenn die menschliche Natur keine Versuchung spürte, etwas zu wagen, keine Befriedigung (außer der des Profits) im Bau einer Fabrik, einer Eisenbahn, eines Bergwerks, einer Farm, dann würden nur wenige Investitionen bleiben, die allein das Resultat kalt kalkulierender Vernunft sind."

In diesem anthropologischen Ansatz liegt der entscheidende Gegensatz zu *Marx.* Das marxistische System ist, wie das der klassischen Wirtschaftstheorie, ein Ensemble logischer Deduktionen, ausgehend von der prima causa des Profitmotivs. Das universalhistorische Schema *Rostows* geht dagegen von einem Menschentyp aus, dessen Motive viel komplexer und weniger rational sind als die des rechenhaften homo oeconomicus. Seine Verhaltensweise wird durch so unter-

---

[1]) In den Folgen vom 15. und 22. August 1959 veröffentlichte der *Economist* unter dem Titel „Rostow on Growth. A Non-Communist Manifesto" eine erste zusammenfassende Darstellung der Vorlesungen von Prof. *Rostow,* die zu einem späteren Zeitpunkt in Buchform im Verlage der *Cambridge University Press* veröffentlicht werden sollen. Der hier gegebene Bericht beruht im wesentlichen auf der Darstellung des *Economist.*

[2]) *Jaspers,* Karl, „Max Weber, Politiker, Forscher und Philosoph", München: Piper-Verlag, 1958, 89 S.

schiedliche Motive wie Machtstreben, Mußebedürfnis, Kontinuität der Erfahrungen und Sicherheit bestimmt. Sein „Nettoverhalten" wird daher nicht ausschließlich vom Bestreben nach Maximierung des Profits geleitet. Es ist ein Akt des Ausbalancierens von Alternativen verschiedenster Art, ein Akt der Wahl. Deshalb führen die von Rostow idealtypisch charakterisierten Wirtschafts- und Gesellschaftsformen nicht zu unvermeidlichen, gleichsam naturgesetzlichen Entwicklungsstufen, sondern zu immer neuen Wahlmöglichkeiten.

Modelle des Wirtschaftswachstums

Rostow behält auf diese Weise die Möglichkeit, in die Denkmodelle, die er für die Darstellung des wirtschaftlichen Wachstums verwendet, auch politische und kulturelle Faktoren einzuführen, wodurch das historische Erfahrungswissen voll zur Geltung kommt. Er erklärt dazu: „Man kann für jedes Land die führenden Sektoren bestimmen, deren Dynamik für den Start *(take-off)* des Wirtschaftswachstums bestimmend sind; die Sektoren, deren hohe Expansionsrate die Wirtschaft zur Reife brachte; und die besonderen Wege, auf denen eine Gesellschaft, die das Stadium des Massenkonsums erreicht hat, die Wahl über die Verteilung ihres Einkommens trifft (vgl. hierzu die graphische Darstellung auf S. 638 dieser Folge). Kurz, die ‚Stadien' (des wirtschaftlichen Wachstums) sind keine unkörperliche Antwort auf ein abstraktes System Hegelscher Ideen; sie sind Gegebenheiten der tatsächlichen Geschichte, betrachtet im Lichte der Wirtschaftswissenschaft." Damit sprengt Rostow bewußt den engeren Begriff der Wirtschaftstheorie, der sich auf den wertfreien Vergleich von Organisationsprinzipien des Wirtschaftslebens beschränkt und die politischen Faktoren bewußt ausklammert. In der Diskussion über das „Werturteil in der Nationalökonomie" ist gerade in jüngster Zeit darauf hingewiesen worden, daß die reine Nationalökonomie nur „einen spezialisierten Teilaspekt der gesamten Weltanschauung der Menschheit darstellt und ihre Ergebnisse nur dann als haltbar betrachtet werden dürfen, wenn sie mit der Gesamtheit der übrigen Erkenntnisse in Uebereinstimmung gebracht werden können".[3] Ob überhaupt eine wertfreie, objektive Nationalökonomie möglich ist, muß bei einer solchen gesamtheitlichen Betrachtungsweise zweifelhaft erscheinen. „Die Tatsache, daß die Nationalökonomen sich fast allgemein zur Wertfreiheit bekennen, andererseits der größte Teil der Meinungsverschiedenheiten auf voneinander abweichende weltanschauliche Voraussetzungen zurückgeführt werden kann, beruht (nach *Böhler)* auf der für den modernen Menschen charakteristischen Spaltung zwischen Bewußtem und Unbewußtem, zwischen Intellekt und Gefühl. Da der Wissenschaftler mit der Wertfreiheit sein eigenes Unbewußtes ignoriert, zwingt dieses durch die ihm eigentümliche kompensatorische Reaktion den Wissenschaftler zu einer ihm nicht bewußten Wertung, die unkontrolliert und unkritisch ist[4]. Für *Rostow* ist deshalb „die Nachfrage, die zusammen mit dem Stand der Technik und der Qualität des Unternehmertums den Rahmen der Investitionen *(pattern of investment)* bestimmt und die auf mögliche Veränderungen der Preise und der Einkommen reagiert, nicht nur der ökonomische Ausdruck persönlichen Geschmacks und pri-

[3]) *Böhler,* Eugen, „Nationalökonomie", 3. vollständig umgearbeitete Auflage, Zürich: Polygraphischer Verlag 1957, 296 S.

[4]) *Jöhr,* Walter Adolf, „Grundlagen der Nationalökonomie", (Besprechungsaufsatz des Werkes von *Böhler),* Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 12. April 1959.

vater Wahl; sie entsteht auch aus Entscheidungen der Gesellschaft und aus der Politik der Regierungen".

Aus dieser Sicht untersucht Rostow an den verschiedenen Stadien des wirtschaftlichen Wachstums nicht nur die Struktur der einzelnen Sektoren einer sich wandelnden Wirtschaft, sondern auch die strategischen Entscheidungen, die von einer Gesellschaft im Verfolg ihres Wachstums getroffen werden. Die marxistische Entwicklungstheorie erklärt — beispielsweise — nicht, warum, entgegen dem entschiedenen Selbstinteresse, 1832 die Reform-Bill angenommen wurde, warum die Kapitalisten die progressive Einkommensteuer und das Konzept des Wohlfahrtsstaates akzeptiert haben. Die Marxsche Analyse steht hilflos vor dem geschichtlichen Ablauf, der nahezu sämtliche Voraussagen des historischen Materialismus widerlegt hat. Ironischerweise ist geradezu eine Umkehrung der marxistischen Geschichtsanalyse zu beobachten: es sind die kommunistischen Länder, in denen man heute Gegebenheiten vorfindet, die mit der falschen Beschreibung des Kapitalismus, so wie sie *Marx* in klassenkämpferischer Absicht eingeführt hat, ziemlich genau übereinstimmen: die Löhne werden auf einem „eisernen Minimum" gehalten; die Profite werden reinvestiert oder für militärische Zwecke verausgabt, und das ganze System ist durch die Möglichkeit gefährdet, daß die erstaunliche Kapazität, die sich allmählich entwickelt hat, eines Tages sich in der Erhöhung von Reallöhnen niederschlägt.

Von der Erörterung solcher historischer Tatbestände schließt sich die Wirtschaftstheorie, soweit sie wertfrei bleiben will, selbst aus. Sie kann, wie der vorangehende Beitrag in dieser Folge zeigt, die Denkmodelle des „Kapitalismus" und des „Sozialismus" einander gegenüberstellen und prüfen, ob das im Modell beschriebene System logisch funktionsfähig, d. h. in sich geschlossen und zwingend, ist. Daraus ergeben sich wertvolle Einsichten in die Konstruktionsprinzipien der Modelle. *Rostow* geht aber darüber hinaus und untersucht z. B. die Frage, warum der Sowjetsozialismus in seiner marxistisch-leninistischen Form eine so starke politische Anziehungskraft auf die Völker in den Entwicklungsländern ausübt. Eine der Ursachen sieht er darin, daß der Sowjetsozialismus als Machttechnik eine faszinierende Versuchung für die politischen Führungsschichten darstellt, die vor dem Absprung in die Startperiode des wirtschaftlichen Wachstums stehen. Diese Faszination liegt darin, daß der „autoritäre" Sozialismus der politischen Führung in der Form des zentralen Wirtschaftsplanes Lenkungs- und Verteilungsfunktionen in die Hand gibt, die leicht als Instrumente totalitärer Herrschaft eingesetzt werden können. Rostows Analyse der wirtschaftlichen Wachstumsvorgänge endet daher nicht mit der wirtschaftstheoretischen Analyse der modernen Massenkonsumgesellschaft und der Wege, die zu ihr führen, sondern mit dem politischen Dilemma der Entwicklungsländer Asiens und Afrikas und den Problemen, die daraus für die westliche Welt entstehen. Es sind für ihn nicht allein, und nicht einmal vorwiegend, die Wachstumszahlen, die für die weitere weltpolitische Entwicklung entscheidend sind, sondern die Beantwortung der Frage, was die Menschheit tun kann und tun will, wenn der Druck der materiellen Lebensnot von ihr genommen wird.

Die fünf Stadien der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung

Rostow entwickelt seine Thesen des Wirtschaftswachstums, in dem er fünf historische Entwicklungsstadien jeder Gesellschaft unterscheidet:

1. die traditionelle Gesellschaft
2. die Uebergangsgesellschaft, in welcher der Grundstein zu Aenderungen gelegt wird
3. die Gesellschaft des „Starts" *(take-off society)*
4. die Gesellschaft der Reife
5. die Massenkonsumgesellschaft.

Daraus ergibt sich für die weltpolitische Entwicklung seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts folgendes Schema:



Bei Kanada und Australien fallen zwei Entwicklungsstadien zusammen.
Quelle: *The Economist*, London, 22. August 1959.

Vor allem die Analyse der Reife- und Massenkonsumgesellschaft ist für die Beurteilung unserer weltpolitischen Situation von Bedeutung.

Das zentrale Symbol für die Gesellschaftsform der Reife ist das Aufkommen der Stahlindustrien. Großbritannien erreichte dieses Stadium als erstes Land. In der Periode von 1851 (der Ausstellung im *Crystal Palace*) und 1873 (Europäische Wirtschaftskrise), also in dem goldenen Zeitalter der viktorianischen industriellen Prosperität, reiften auch andere Wirtschaften, die Vereinigten Staaten, Deutschland und Frankreich, in diesen Status hinein.

Diejenigen Gesellschaften, die mit Verzögerung in das Reifestadium eintraten, erfreuten sich eines besonderen Vorteils: sie konnten sich alle Entwicklungserfahrungen anderer, vorauseilender Gesellschaften und alle angesammelten technischen Erkenntnisse sofort zunutze machen. Dieser Vorgang wiederholt sich heute in der Sowjetunion, in China, Indien, Brasilien und anderen Entwicklungsländern, die — völlig legitim — diese Vorteile eines „Spätentwicklers" einsetzen, um den Vorsprung der entwickelten, ausgereiften Gesellschaften möglichst rasch aufzuholen.

Rußland hatte eine besonders lange Uebergangsperiode. Erst 1890 etwa begann, zusammen mit Kanada, seine eigentliche Startperiode. Sie wurde ausgelöst durch eine Erhöhung der Getreidepreise, die den Bau von Eisenbahnlinien ermöglichte. Dadurch konnten die Petroleumvorkommen in Baku ausgebeutet und der ukrainische Kohle-Eisen-Komplex, ähnlich wie die Ruhr und Pennsylvanien fast 50 Jahre früher, für die russische Entwicklung aktiviert werden. Während der zwei Jahrzehnte vor dem Ersten Weltkrieg hat sich die russische Industrieproduktion, was heute häufig übersehen wird, jährlich um 8 vH vergrößert. Die Kommunisten „erbten" also eine Wirtschaft, die sich bereits mitten in der Startsituation befand. Die Fünfjahrpläne sind somit nicht als eigentlicher Auslöser für die folgende Wirtschaftsentwicklung anzusehen, sondern als ein Anstoß in Richtung auf die reife Form der sowjetischen Gesellschaft. Die sowjetische Wirtschaftsentwicklung zwischen 1929 und etwa *Stalins* Tod entspricht der Entwicklung Westeuropas und der Vereinigten Staaten in der Zeit vor 1914.

Drei Unterschiede zur Entwicklung der westlichen Länder müssen jedoch herausgestellt werden:

1. hat die sowjetische Regierung auf Kosten des Verbrauchs (z. B. Wohnungsbau, Textilien und Transport) vor allen Dingen die Kapitalbildung gefördert;

2. hat die Kollektivierung der Landwirtschaft dazu geführt, daß ein erheblicher Teil der arbeitstätigen Bevölkerung auf dem Lande blieb und die Produktivität der Landwirtschaft gegenüber den westlichen Ländern erheblich zurückblieb;

3. wurde die sowjetische Entwicklung in Richtung auf das Reifestadium durch die im Laufe der Zeit stark entwickelten technischen Erkenntnisse (Aeronautik, Elektro- und Atomenergie) begünstigt.

Man darf also sagen, daß an der bisherigen sowjetischen Wirtschaftsentwicklung nichts Außergewöhnliches ist, das nicht in das Entwicklungsschema der fünf Stufen, die für alle Wirtschaften und Gesellschaften gelten, hineinpaßte.

Die Reifeperiode ist aber auch durch eine Reihe von nichtwirtschaftlichen Phänomenen gekennzeichnet. Die Zeit nach 1914 für Großbritannien, nach dem Bürgerkrieg in Amerika, nach *Bismarcks* Reichsgründung 1870 für Deutschland, und die Zeit der Fünfjahrpläne *Stalins* — diese Entwicklungsperiode ist für alle genannten Länder charakterisiert durch eine unerschütterliche Zuversicht in die eigene Entwicklung der Gesellschaft. In keinem der Länder ist die Verfügung über Kapital und der Einsatz von technologischen Möglichkeiten ernsthaft aufgehalten oder durch eine Opposition hintertrieben worden. Dennoch setzte der Prozeß aus seiner eigenen Dynamik Kräfte frei, die zu einer Modifizierung drängten:

Erstens führte diese Entwicklung zu einer breiten und bis dahin noch nicht bestehenden Schicht von Technikern, Intellektuellen und Angestellten. Diese Gruppe begann allmählich, einen sozialen Druck auf die übrigen Berufsschichten auszuüben, der nicht nur zu höheren Reallöhnen, sondern auch zu größerer sozialer Sicherheit und überhaupt zu einem umfassenden System des sozialen Schutzes geführt hat. Hierher gehören die britische Fabrikgesetzgebung um 1840, die Konzessionen *Bismarcks, Lloyd Georges* Reformen, die amerikanische „progressive era" und möglicherweise auch die Zugeständnisse, die die Sowjetunion an Konsumenten und Techniker seit 1953 machen mußte.

Zweitens ändert sich der Charakter der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Führungsschicht. Auf Landlords und Oelbarone folgen hochbürokratisierte und hierarchisch durchorganisierte technische Führungsgremien.

Drittens entwickelt die Gesellschaft selbst gewisse Zweifel an den Vorteilen der Industrialisierung. Die skeptischen „second thoughts" werden unüberhörbar: der junge *Marx*, der gegen die „menschlichen Kosten" der Industrialisierung protestiert, die Fabians und „muck-rakers", *Ibsen, Shaw* und Theodore *Dreiser* sind bezeichnend für die neuen gesellschaftlichen Tendenzen.

Diese Aenderung in der Struktur, im Ehrgeiz und in der Aussicht der Reifegesellschaft stellt eine Reihe von neuen Problemen. Wie soll diese neue hochentwickelte industrielle Maschinerie in Zukunft eingesetzt werden? Zur Erhöhung der Sicherheit und des Wohlstandes, zur Verlängerung der Freizeit, zur Verfeinerung der „gadgetry" (sinnvolle oder verspielte Erleichterungen instrumentaler Art), durch Erhöhung der Realeinkommen und damit durch Ueberleitung in die letzte Entwicklungsstufe: die Massenkonsumgesellschaft? Wie das Mittelalter stellt die Reifeform der Gesellschaft neue Alternativen, die im höchsten Grade gefährlich oder für viele vielversprechend in der weiteren Entwicklung sein können.

Der kritische Übergang von der Reifegesellschaft zur Massenkonsumgesellschaft

Jede Gesellschaft im Stadium der Reife muß sich für eine dieser genannten Alternativen entscheiden. Die Vereinigten Staaten haben sich als erste dazu entschlossen, die Dimension des Massenverbrauchs mit allen dazugehörigen gesellschaftlichen Charakteristiken anzusteuern. Dementsprechend entstand zunächst, nach 1920, eine Mittelklasse: die Aera des Technikers und white-collar-workers. Begleitet wurde diese Tendenz von einer Bewegung aus der City in die Vorstädte (suburbian development).

Die Erfahrung der Weltwirtschaftskrise gibt einen Beweis dafür, daß die amerikanische Gesellschaft das Zeitalter des Massenkonsums erreicht hatte. Wenn die Investitionen in Industrie- und Dienstleistungsbetrieben nicht zum Zwecke der Kostenreduzierung vorgenommen werden — wie im Zeitalter der Eisenbahn —, sondern um den Konsum zu erhöhen, dann ist tatsächlich Vollbeschäftigung die Voraussetzung, um Vollbeschäftigung zu garantieren. Die Erkenntnis vom Einkommenskreislauf, wonach Löhne eben nicht nur ein Kostenfaktor, sondern auch disponibles Einkommen (zum Verbrauch) sind, war die entscheidende Konjunkturerfahrung, die einer Massenkonsumgesellschaft zukam. In diesen Jahren wurden auch durch die Sozialgesetzgebung *Roosevelts* — im New Deal — gewisse Elemente des Wohlfahrtsstaates in die amerikanische Wirtschaft und Gesellschaft eingeführt. Die Boom-Phase 1946/56 nahm die Aufwärtsbewegung der zwanziger Jahre wieder auf, allerdings um eine neue Erkenntnis reicher: die Ausweitung hat jetzt in Amerika einen Punkt erreicht, wo das Wirtschaftswachstum nicht mehr durch weitere Streuung langfristiger Konsumgüter (Automobile, Kühlschränke, Waschmaschinen und gadgets) stimuliert werden kann. In allen Wirtschaftssektoren muß deshalb mit einer Verlangsamung des Wachstums, mit einem Abflachen der Wachstumskurve gerechnet werden.

Durch ein erstaunliches Nachkriegsphänomen gilt jedoch diese Diagnose nur für die nächste kurze Frist. Langfristig kündigen sich jetzt schon neue, von außen

in die Wirtschaft hineingetragene Nachfrageimpulse an. Diese überraschende Aenderung wird durch die freiwillige Entscheidung der amerikanischen Eltern bewirkt, mehr Kinder in die Welt zu setzen als die Vorkriegsfamilien. Die Geburtenrate beträgt heute 25 auf 1000 (vor dem Krieg 18), wodurch ein Bevölkerungswachstum von 1,5 vH pro Jahr erreicht wird. Diese Aenderung der Bevölkerungsstruktur hat weitreichende wirtschaftliche Folgen. Die Erhöhung der Zahl der Abhängigen pro Arbeitstätigem wird eine erhebliche Ausweitung der Produktion bei gleichzeitiger Einschränkung des privaten Verbrauchs zur Folge haben („baby-boom"). Durch eigenen Entschluß ist also die amerikanische Gesellschaft heute, 1959, weit weniger „affluent", als sie selbst (und ihre soziologische Literatur) vorgibt.

Die Situation in Europa ist von der in Amerika dadurch unterschieden, daß die europäischen Wirtschaften nicht unmittelbar nach der Periode der Reife in das Stadium der Massenkonsumgesellschaft eingetreten sind. Das lag zum Teil daran, daß Europa stärkere Kriegseinbußen nach 1920 aufzuholen und eigentlich nur vier Jahre wirtschaftlicher Prosperität, von 1925 bis 1929, erlebt hatte. Im übrigen gab es in Europa stärkere Widerstände gegen das Konzept der egalitären Massengesellschaft. In europäischen Ländern war das vordringlichere Ziel eine militärische und politische Stärkung der eigenen nationalen Machtposition gegenüber der Außenwelt.

Erst nach dem Kriege sind die europäischen Länder und Japan in die Phase der Massenkonsumgesellschaft eingetreten. In der Zeit von 1950 bis 1955 hat sich die Lücke zwischen Amerika und Westeuropa in bezug auf langfristige Konsumgüter so weit geschlossen, daß das noch bestehende Gefälle heute fast vollständig durch relative Preis- und Einkommensunterschiede erklärt werden kann. Es muß aber hier darauf hingewiesen werden, daß der Konsumboom nicht eine ausschließliche Nachkriegserscheinung ist. Coventry, die Morriswerke, Volkswagen etc. sind bereits sehr viel früher im Konzept entworfen und zum Teil auch schon realisiert worden. Aber nach dem Kriege erst konnten alle Widerstände technischer, politischer und soziologischer Art ausgeräumt werden, um den Weg in die Konsumgesellschaft und damit in das letzte Stadium gesellschaftlicher Entwicklung freizumachen.

Wohin tendiert nun diese Entwicklung auf lange Sicht? Welches sind die gesellschaftlichen Ziele und Leitbilder, wenn die Hauptbedürfnisse aller Menschen nach Kleidung, Nahrung und Schutz einmal befriedigt sein werden? Die jetzt lebende Generation wird diese Frage nicht mehr beantworten müssen. Sehr viel dringlicher stellt sich jetzt das Problem der militärischen Bedrohung durch die modernen Waffen.

Der schrumpfende Entscheidungsspielraum in der Politik

Rostow untersucht als Wirtschaftshistoriker im folgenden die Beziehungen zwischen seiner Wachstumstheorie und den politischen Abläufen der neueren Geschichte:

Er zeigt, daß die einzelnen Entwicklungsetappen zwar nicht die historischen Kriege erklären können, daß es jedoch bestimmte Beziehungen zwischen typischen kriegerischen Auseinandersetzungen — wie Kolonialkriege, regionale

Aggressionen, Weltkriege — und den von ihm definierten Entwicklungsstadien gibt. Die regionalen Aggressionen z. B. waren in der Entwicklung der Gesellschaften immer dann verlockend, wenn eine starke nationalistische Bewegung nach außen abgelenkt werden und durch kriegerische Unternehmungen befriedigt werden mußte. So erkläre sich zum Beispiel Bismarcks Vorgehen gegen Dänemark, Oesterreich und Frankreich zwischen 1864 und 1871, Japans Erlangung der Vorherrschaft in Korea 1895 und der russische Drang in die Mandschurei. In dieser Perspektive sind die Kriege der französischen Revolution das größte und anschaulichste Beispiel für regionale Aggressionen. Solche Abenteuer können den Zusammenhalt einer Nation festigen und von den Schwierigkeiten im eigenen Lande vorübergehend ablenken. Die Unternehmungen Nassers und Soekarnos im Jahre 1955—58, die Schlachtrufe um Kaschmir und Israel sind markante Exempel hierfür. Es ist für den Historiker beruhigend zu sehen, daß solche Unternehmungen aus der Etappe der „Startgesellschaft" in aller Regel mit der Erlangung der angestrebten Modernisierung aufhören. Amerika nach dem Bürgerkrieg, Deutschland nach 1873, Japan nach 1905 und Rußland nach 1920 zeigen deutlich, daß bis zur nächsten Periode der Entwicklung die Länder viel zu sehr mit sich selbst beschäftigt sind, als daß sie sich gefährliche Aktionen gegen die übrige Welt leisten könnten. Eine kritische Entwicklungsstufe ist erst wieder mit dem Eintritt in die Reifesituation erreicht, wenn nämlich die wirtschaftlichen Hilfsquellen wieder auf die Expansion konzentriert werden können.

Diese Phase erklärt nach Rostow die dritte Kategorie von Gewaltanwendung, die Weltkriege, auf folgende Weise: Die Industrialisierungswelle quer durch das nördliche Eurasien war durchaus nicht einheitlich. Osteuropa (Rußland) und China waren noch in der frühen, turbulenten Phase, in der die Vorbedingungen für wirtschaftliches Wachstum geschaffen werden. Jede dieser beiden Regionen, Osteuropa und China, wären zusammen mit einer europäischen Hauptmacht in der Lage gewesen, das geographische und politische Gleichgewicht der Welt ganz entscheidend zu verändern. Da beide in ihrem Wachstumsablauf hinter den klassischen Industrieländern herhinkten, konnten sie eine gewisse Abhängigkeit von diesen nicht vermeiden. Dies war für Deutschland und Japan die vielleicht verhängnisvollste Versuchung. Beide Länder bedienten sich Rußlands, sei es als Köder, sei es als Manövrierfeld, jedenfalls immer mit der Wirkung: Frankreich, Großbritannien und die Vereinigten Staaten in ständigem Schrecken zu halten. Die alte Rivalität zwischen Großbritannien und Frankreich wurde auf diese Weise durch eine Interessen-Notgemeinschaft gegen Deutschland, Japan und Rußland abgelöst; die Vereinigten Staaten standen als strategische Reserve im Westen. So erklärt das deutsche, machtpolitisch begründete Versäumnis, vom Stadium der Reife in die Etappe der Massenkonsumgesellschaft überzuwechseln, zumindest teilweise die Situation, die zum Kriegsausbruch von 1914 führte.

Wenn die augenblickliche Konfliktlage einen ökonomischen Kern hat, so nicht den, der sich aus der Theorie des Imperialismus erklärt, aus dem Monopolcharakter des Kapitalismus oder aus dem oligopolitischen Konkurrenzkampf um Kolonien; vielmehr ist es die europäisch-asiatische Machtstruktur, wie sie sich aus den verschiedenen Wachstumsstadien der einzelnen Länder ergibt. Vor allem erklärt sich diese Spannung aus dem Zögern der Sowjetunion, das Stadium der Reife zu

verlassen und den Durchbruch in die Massenkonsumgesellschaft zu wagen, sowie aus der neuen Machterfahrung der Uebergangsgesellschaften Ostasiens.

Heute verfügen Rußland, die Vereinigten Staaten und Großbritannien und morgen Frankreich und zahlreiche andere Länder über Waffen, die für die gesamte Menschheit tödlich sein können. Je mehr die Weltlage mit Erfolg von einem nuklearen Duopol zu einem nuklearen Oligopol tendiert, um so enger wird der Spielraum für Entscheidungen, die über den rationalen Einsatz dieser Waffen bestimmen. Diese Waffe verkörpert in aller Grausamkeit die kosmische Paradoxie unserer Zeit: während sie einerseits ein unausdenkbares Ausmaß politischer Macht in den Händen der „Kontrolleure" technisch entwickelter Gesellschaften konzentriert, bewirkt sie andererseits das genaue Gegenteil, nämlich eine Verminderung der Möglichkeiten, diese Macht auszuüben.

Sofern der unsinnige Wettstreit um die neuesten Waffen anhält, wird sich die Virtuosität in diesem Bereich zweifellos in Zukunft noch vervollkommnen. Trotzdem würde die Möglichkeit, Gewalt anzuwenden, sich nicht vergrößern. Man muß sogar damit rechnen, daß die neuentstehenden, heranreifenden Gesellschaften die militärische Lücke zwischen sich und den jetzt entwickelten Ländern schließen werden. Zum ersten Male in der Weltgeschichte wird dann die Machtära wahrhaft weltweit geworden sein. Die Konzeption einer bipolaren Welt, die heute schon ungenau ist, wird dann endgültig überholt sein. Das Konzept der Weltdominierung durch e i n e Macht wird dann logisch unmöglich und faktisch unrealistisch.

Angesichts dieser Möglichkeit wächst nach *Rostows* Ansicht die Chance, daß die entscheidenden Weltmächte heute zu einer Lösung des Problems der Rüstungskontrolle und -inspektion kommen werden. Das Abkommen, die „Einfrierung der Patt-Situation", könnte mit Sicherheit dann zustande kommen, wenn die Sowjetpolitik ausschließlich von ihrem nationalen Interesse geleitet werden würde und ihren expansionistischen Antrieb aufgäbe. Die rationalste Alternative für die Sowjetunion müßte diejenige sein, mit den anderen Atommächten zusammen ein System von Waffenkontrollen zu schaffen, das so dicht und sicher sein müßte, um China und alle künftig heranwachsenden Gesellschaften von vornherein in dieses geordnete System einzubauen. Anzeichen für eine solche Bereitschaft gibt es bereits, so etwa der seit einigen Monaten anhaltende sowjetische Verzicht auf weitere Atomversuche.

Das sowjetische Dilemma

Ein solches Abkommen würde freilich revolutionierende Aenderungen in den Beziehungen zwischen dem sowjetischen Staat und dem sowjetischen Volk sowohl voraussetzen als auch hervorrufen. Seit 40 Jahren ist dem sowjetischen Volk eingeredet worden, daß die westliche Welt feindlich gegen es eingestellt sei. Aus diesem Grunde müsse ein Militärstaat aufgebaut werden, der einen hohen Prozentsatz des Volkseinkommens verschlingt. Wenn aber diese etwa 20 vH des Nationaleinkommens eingespart werden könnten, dann kann die Sowjetunion den automatischen Uebergang zur fünften Entwicklungsstufe, der Massenkonsumgesellschaft, nicht mehr aufhalten. Denn heute schon ist die Sowjetunion tech-

nisch und strukturell (Erziehung und Befähigung der arbeitstätigen Bevölkerung) und psychologisch (Sowjetpolitik und -literatur) durchaus für einen solchen Uebergang reif. Das sowjetische Regime hält jedoch wie mit einem Staudamm diese Entwicklung künstlich zurück. Die eindrucksvollen Wachstumsgewinne werden in neue militärische Vorhaben und Schwerpunktprogramme investiert. Die gegenwärtige Führungsschicht in der Sowjetunion versucht, wie *Rostow* es in den Modellbegriffen seiner Wachstumstheorie ausdrückt, das Heraufkommen der Massenkonsumgesellschaft aufzuhalten und durch Festhalten am jetzigen Stadium wirtschaftlicher Reife die Weltherrschaft zu erzwingen. Das liegt nicht allein daran, daß die politischen und militärischen Aussichten hierfür besonders günstig wären. Es ist auch nicht anzunehmen, daß die Sowjetunion nicht auf andere oder billigere Weise sich Sicherheit verschaffen könnte. Der Kommunismus hat aber eigenartigerweise eine Gesellschaftsform entwickelt, die offenbar nur die Angebotsseite des Wachstumsphänomens befriedigt, die ihre politische Durchschlagskraft und Daseinsberechtigung jedoch verliert, sobald sie hohen Massenverbrauch zuläßt.

Der Westen kann der Sowjetunion den Uebergang zur Massenkonsumgesellschaft erleichtern — indem er ihr keinen militärischen Vorsprung gibt, der eine „Lösung" des Ost-West-Konflikts mit Waffen für die Sowjets attraktiv macht; — indem er den Entwicklungsländern die Möglichkeit bietet, sich mit demokratischen Methoden eine angemessene Startsituation zu verschaffen; — indem er die Sowjetunion von der verhängnisvollen Alternative: Rüstungswettlauf oder völliges Aufgeben ihrer Ziele befreit und die Möglichkeit einer friedlichen Koexistenz für alle erstrebenswert macht.

Rostow glaubt, daß die „Buddenbrook-Dynamik" ohnehin in der Sowjetunion allmählich einsetzen wird. Heute regiert noch die zweite Sowjetgeneration in den entscheidenden Führungsstellen; aber die Kinder dieser Kader von 1930 verlangen jetzt nach Werten, die ihnen die von *Stalin* geschaffene Gesellschaft ihrer Väter nicht mehr anzubieten vermag. Ihre Forderungen nach größerer Freizügigkeit und Würde und schließlich, ganz profan, nach höherem Konsum werden immer nachdrücklicher geltend gemacht; bei nüchterner Beurteilung müssen sie sich für die herrschende Klasse in der Sowjetunion immer noch als das geringere Uebel ausnehmen gegenüber einer allgemeinen und gegenseitigen Gefährdung durch neue Waffen, die sich eines Tages in den unkontrollierbaren Händen von heranwachsenden Entwicklungsländern befinden werden.

Freilich setzt diese „nüchterne Betrachtung", auf die *Rostow* hofft, eine grundlegende politische Entscheidung voraus, die von der „neuen Klasse" gleichsam gegen sich selbst getroffen oder gegen die Machtinteressen der Führungsschicht durchgesetzt werden müßte. Daß es sich dabei nicht um einen zwangsläufigen Prozeß handeln kann, hat Rostow durch seine eigenen Thesen hervorgehoben. Er weist darauf hin, daß die „Gründerzeit" in Amerika wie in Deutschland, Großbritannien und im Rußland Stalins durch eine „unerschütterliche Zuversicht in die Zukunft der eigenen Gesellschaft gekennzeichnet" war, und stellt dazu fest, daß im Laufe dieses Prozesses Kräfte freigesetzt wurden, die zur Aenderung der Gesellschaftsstruktur drängten. Ob sich diese Aenderung im Falle der UdSSR auf friedlichem Wege vollziehen wird, ist die große Frage an die Zukunft.

Plan und Wirklichkeit des Wirtschaftswachstums der Volksrepublik China

Materialien zur Revision der Ergebnis- und Planzahlen für 1958 und 1959

Von Hermann Volle

Wenige Wochen vor dem 10. Jahrestag der Gründung der Volksrepublik China, im August 1959, sah sich das Zentralkomitee der Kommunistischen Partei Chinas zu einer Korrektur der für das Jahr 1958 verkündeten großen wirtschaftlichen Erfolge und der Wirtschaftspläne für 1959 bis 1962 gezwungen. Hinzu kamen das Eingeständnis „gewisser Mängel", die sich bei dem Experiment mit den Volkskommunen „infolge Mangels an Erfahrung" eingestellt haben, und eine Verhärtung der Parteilinie gegenüber den sogenannten „Rechtsopportunisten, die gegenwärtig die Hauptgefahr für die Erzielung eines weiteren Sprungs" nach vorn darstellten und die zu überwinden es nun gelte. Die am 26. August 1959 veröffentlichten Dokumente (vgl. den Wortlaut auf S. D 283 ff. dieser Folge) gehören zu den aufsehenerregendsten amtlichen Mitteilungen, die bisher aus Rotchina bekannt wurden. Es handelt sich um ein Kommuniqué und eine Entschließung des 8. Plenums des achten ZK der Kommunistischen Partei Chinas, das vom 2. bis zum 16. August 1959 in Luschan in der Provinz Kiangsi stattfand, und um den Bericht über den Wirtschaftsplan für 1959, den Ministerpräsident *Tschu En-lai* am 26. August dem Ständigen Ausschuß des 2. Nationalen Volkskongresses vorlegte[1].

Die Analyse dieser Texte wird dadurch besonders erschwert, daß das lange geübte Verfahren der Verschleierung und der Manipulation der Zahlen jeden Vergleich mit früheren Angaben rein hypothetischen Charakter gibt. Trotzdem ist es der Mühe wert, das Bild zu rekonstruieren, das sich aus der Gegenüberstellung der amtlichen Zahlen des ersten Fünfjahrplanes (1953 bis 1957), des ursprünglichen zweiten Fünfjahrplanes und der Revision dieses Planes ergibt. Selbst wenn man davon ausgeht, daß alle diese Zahlen ungenau und durch politische Ueberlegungen gefärbt sind, lassen sich doch einige Daten festhalten, die, in Verbindung mit anderen verfügbaren Texten, gewisse Umrisse und Proportionen des wirtschaftlichen Geschehens in China vermuten lassen. Die in Peking veröffentlichten amtlichen Zahlen und Dokumente sind von der westlichen Presse bisher nur in knappen Auszügen wiedergegeben worden. Daher erscheint eine ausführliche Unterrichtung über die verfügbaren Angaben geboten, selbst wenn diese mit allen Vorbehalten aufgenommen werden müssen.

Es ist anzunehmen, daß die Revision der Ergebnisse für das Jahr 1958 und der Planzahlen für das Jahr 1959 erst erfolgt ist, nachdem der Druck der Tatsachen, von denen sich die Oeffentlichkeit in China durch Augenschein unterrichten konnte, übermächtig geworden war. Noch im April dieses Jahres waren anläßlich der ersten Session des 2. Nationalen Volkskongresses die „phänomenalen Erfolge und Siege" des Jahres 1958 und der „große Sprung nach vorn" in der wirtschaftlichen Entwicklung mit großem Propagandaaufwand gefeiert worden[2]. Ministerpräsident *Tschu En-lai* bestätigte die Ergebnisse für 1958, des ersten Jahres des zweiten Fünfjahrplanes, die kurz zuvor vom Statistischen Amt der Volksrepublik China bekanntgegeben worden waren,[3] und gab die außerordentlich optimistischen Planzahlen für das Jahr 1959 bekannt. Die Experten

in der westlichen Welt waren geteilter Meinung über die Haltbarkeit dieser Angaben[4]. Es gab bereits im Dezember 1958 erste Anzeichen dafür, daß der Planungsapparat in Peking in Schwierigkeiten geraten war. Davon zeugte beispielsweise die Resolution, die das 6. Plenum des achten ZK am 10. Dezember 1958 „Ueber einige Fragen betreffend die Volkskommunen" verabschiedete[5]. Die Resolution gab in Anbetracht aufgetretener Mängel Richtlinien für die Ueberprüfung und Weiterentwicklung der erst wenige Monate zuvor beschlossenen Einrichtung von Volkskommunen[5a]. Es wurde davon abgeraten, das Experiment der Volkskommunen auch in den Städten einzuführen. Hiermit sollte gewartet werden, bis „reiche Erfahrungen gesammelt und die Skeptiker und Zweifler überzeugt worden sind". Weiter hieß es in der Resolution, der Uebergang vom Sozialismus zum Kommunismus sei ein langer und komplizierter Entwicklungsprozeß. Das sozialistische Prinzip laute: „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seiner Leistung", und das kommunistische Prinzip laute: „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen". Jeder übereilte Versuch, das Prinzip „jedem nach seiner Leistung" durch das Prinzip „jedem nach seinen Bedürfnissen" zu ersetzen, sei zweifellos eine Utopie, der kein Erfolg beschieden sein könne.

Während des Frühjahrs 1959 drangen die ersten Meldungen in die Außenwelt, die von einer Lockerung der Arbeitsbedingungen in den Volkskommunen und von einer Einstellung des bisher so stark gepriesenen Systems der „Hinterhof-Produktion" von Eisen und Stahl sprachen. Kurze Zeit nach den verheerenden Ueberschwemmungen zu Anfang des Sommers begab sich die oberste Führung Rotchinas in Klausur, die erst im August endete. Während dieser ganzen Zeit bewahrte Peking über die Beratungen absolutes Stillschweigen. Anfang August befaßte sich jedoch die Pekinger *Volkszeitung* mit dem Thema der „konservativen Rechtsabweichler". In zwei Leitartikeln wurde einerseits von der defaitistischen Haltung der Rechtsabweichler gegenüber den hohen Produktionszahlen gesprochen, andererseits wurde das Wort von *Mao Tse-tung* zitiert, daß man keine Pläne machen solle, die außerhalb des Bereiches des Möglichen lägen. Diese für ein amtliches kommunistisches Organ sehr ungewöhnliche Sprache deutete das Ausmaß der Schwierigkeiten an, die in der „Klausur" bewältigt werden sollten.

Offensichtlich bemühte sich die Regierung, die entstandene Lage noch rechtzeitig vor Beginn der Feierlichkeiten zum 10. Jahrestage der Volksrepublik China zu bereinigen, die am 1. Oktober 1959 beginnen sollten: Am 26. August wurden das Kommuniqué und die Resolution des 8. Plenums des achten ZK veröffentlicht, in dem offen von verantwortungsloser Planung, fehlerhaften Statistiken und wirtschaftlichen Mängeln die Rede war und zugegeben wurde, daß einige der früher veröffentlichten Ergebnisse für 1958 und einige der Planzahlen für 1959 „ein wenig zu hoch" sind. Die im August 1958 vorgenommenen, zum Teil recht erheblichen Korrekturen sind für die hauptsächlichen Erzeugnisse der Industrie und der Landwirtschaft in der nachfolgenden Tabelle zusammengestellt, die ausschließlich auf amtlichen Zahlenangaben der Volksrepublik China beruht. Die anschließende gedrängte Uebersicht der wirtschaftlichen Entwicklung der Volksrepublik China in den vergangenen Jahren soll dazu dienen, die nebenstehende Tabelle zu erläutern und insbesondere die einzelnen Planphasen darzustellen.

Die beiden Fünfjahrpläne (1953—1957 und 1958—1962)

Die planwirtschaftliche Entwicklung der Volksrepublik China begann am 1. Januar 1953 mit der Inangriffnahme des ersten Fünfjahrplanes, nachdem Ministerpräsident *Tschu En-lai* am 24. Dezember 1952 verkündet hatte, die „Periode des Wiederaufbaus der Volkswirtschaft" sei als abgeschlossen zu betrachten. Als Aufgabe des ersten Fünfjahrplans wurde die Ueberführung des Wirtschaftsgefüges aus dem Kapitalismus in den Sozialismus gestellt.

Wegen langwieriger Vorbereitungsarbeiten und ausgedehnter Verhandlungen über die sowjetische Wirtschaftshilfe wurden die Einzelheiten dieses Planes erst im Juli 1955

AMTLICHE PLANZAHLEN UND ERGEBNISSE FÜR DIE WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG DER VOLKSREPUBLIK CHINA 1952—1962

Erzeugnis	1952 Ergebnis	1957 Ergebnis	1958 Plan	1958 Ergebnis	1958 Berichtigtes Ergebnis	1959 Ursprüngl. Plan	1959 Berichtigter Plan	1962 Ursprüngl. Plan
				in Millionen Tonnen				
Stahl	1,35	5,35	6,248	11,07	8,00	18,00	12,00	10,50—12,00
Kohle	66,49	130,00	150,724	270,00	270,00	380,00	335,00	190,00—210,00
Getreide	160,00	185,00	196,000	375,00	250,00	525,00	275,00	ca. 250,00
Baumwolle	1,29	1,64	1,750	3,30	2,10	5,00	2,30	ca. 2,40
				in Milliarden Yuan				
Wert* der industriellen und handwerkl. Produktion	34,32	70,40	64,37	117,00	117,00	165,00	147,00	140,80+
Wert* der landwirtschaftl. Produktion	48,39	53,70	68,83	88,00	67,10	122,00	73,80	72,50+
Wert* der Gesamtproduktion	82,71	124,10	133,20	205,00	184,10	287,00	220,80	213,30+

*) Alle Werte in Festpreisen 1957 mit Ausnahme der Werte für 1952, die in Festpreisen von 1952 angegeben sind. Ueber die Umrechnung der Zahlen für 1957, die ursprünglich in Festpreisen für 1952 angegeben wurden (vgl. die Angaben *Tschu En-lais* in seinem Rechenschaftsbericht vom 18. April 1959 auf S. 648 dieser Folge), hieß es in der *Peking Review*, No. 16 vom 21. April 1959, in der auch der Wortlaut des Rechenschaftsberichts von *Tschu En-lai* veröffentlicht wurde: „Bei der Berechnung der Produktionswerte der Industrie und der Landwirtschaft während der Periode des ersten Fünfjahrplanes wurden die Preise als Festpreise des Jahres 1952 zugrunde gelegt. Die Produktionswerte für 1957 und 1952 wurden auf der gleichen Grundlage errechnet. Da die Preise verschiedener industrieller und landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Jahre 1957 berichtigt wurden, erfolgt die Berechnung der Produktionswerte während der Periode des zweiten Fünfjahrplanes auf der Grundlage der Festpreise für das Jahr 1957. Bei einem Vergleich der Produktionswerte des Jahres 1957 mit denen des zweiten Fünfjahrplanes sollten daher alle Preise in Festpreisen des Jahres 1957 errechnet werden. Auf diese Weise ergibt sich für 1957 ein Gesamtwert für die industrielle und landwirtschaftliche Erzeugung in Höhe von 124,10 Mrd. Yuan (Industrie und Handwerk = 70,40 Mrd Yuan; Landwirtschaft = 53,70 Mrd. Yuan).

+) Die Wertzahlen für 1962 wurden auf Grund von Angaben berechnet, wonach der Wert der industriellen Produktion sich im Jahre 1962 gegenüber 1957 verdoppeln und der Wert der landwirtschaftlichen Produktion um 35 vH zunehmen soll.

bekanntgegeben[6]. Dabei stellte sich heraus, daß die ursprünglich für 1957 vorgesehenen Planziele erhebliche Aenderungen erfahren hatten. Während die Planziele für die landwirtschaftliche Erzeugung herabgesetzt wurden, wurden die Planziele für die industrielle Erzeugung zum Teil wesentlich heraufgesetzt[7]. Einen ersten konkreten Ueberblick über die Ergebnisse des ersten Fünfjahrplans gab der stellvertretende Vorsitzende des Staatsrates und Vorsitzende der Nationalen Wirtschaftskommission, *Po Yi-po,* anläßlich einer Tagung des Nationalen Volkskongresses vom 1. bis zum 11. Februar 1958[8]. Ministerpräsident *Tschu En-lai* hatte jedoch bereits im September 1956 auf dem 8. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas einen Bericht gegeben, in dem er die „sozialistische Umwandlung" mit der Beendigung des ersten Fünfjahrplanes als abgeschlossen bezeichnete[9]. Das endgültige Ergebnis des Fünfjahrplanes wurde erst am 13. April 1959 in einem Kommuniqué des staatlichen Statistischen Amtes der Volksrepublik China bekanntgegeben[10]. Das Kommuniqué besagt, daß die Planzahlen im wesentlichen bereits im Verlauf des Jahres 1956 erreicht wurden. Mit der Uebererfüllung des Plansolls sei die vorläufige Grundlage für die sozialistische Industrialisierung Chinas geschaffen worden. Auf dem Gebiet der Industrie, der Landwirtschaft und des Verkehrswesens wird auf große Erfolge verwiesen. Auch der Lebensstandard der Bevölkerung habe sich mit der fortschreitenden Entwicklung der Produktion wesentlich verbessert.

Gewissermaßen eine Bilanz der Erfahrungen des ersten Fünfjahrplanes legte Ministerpräsident *Tschu En-lai* am 18. April 1959 in einem Rechenschaftsbericht der Regierung dem 2. Nationalen Volkskongreß in Peking vor[11]. *Tschu* führte in dem Bericht u. a. aus: „Von 1953 bis 1957 hat China den ersten Fünfjahrplan zur Entwicklung der nationalen Wirtschaft durchgeführt. Als wir diesen Plan vorlegten, erklärten die Imperialisten, daß alles ein Traum sei, ein zum Scheitern verurteiltes Unterfangen. Tatsache aber ist, daß wir den ersten Fünfjahrplan im Jahre 1957 übererfüllt haben ..." Den Gesamtwert der industriellen und landwirtschaftlichen Erzeugung im Jahre 1957 bezifferte *Tschu* auf 138,74 Mrd Yuan gegenüber 82,71 Mrd Yuan im Jahre 1952. Auf die industrielle Produktion entfielen 1957 65,02 Mrd Yuan (1952 = 27,01 Mrd Yuan), auf die handwerkliche Produktion 13,37 Mrd Yuan (1952 = 7,31 Mrd Yuan) und auf die Landwirtschaft 60,35 Mrd Yuan (1952 = 48,39 Mrd Yuan). Die Wachstumsraten während des ersten Fünfjahrplanes betrugen dem Bericht zufolge 68 vH für die gesamte Produktion, 41 vH für die industrielle Produktion, 83 vH für die handwerkliche Produktion und 25 vH für die landwirtschaftliche Erzeugung.

Tschu bezeichnete die erzielten Ergebnisse des ersten Fünfjahrplanes als „phänomenal". „Aber für ein Land mit 600 Millionen Einwohnern" — so erklärte er — „ist sowohl der landwirtschaftliche als auch der industrielle Stand, den wir jetzt erreicht haben, immer noch sehr niedrig. Um den großen Anforderungen unserer wirtschaftlichen Entwicklung und der Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung gerecht zu werden, müssen wir auch weiterhin hart arbeiten. Da erst eine kurze Zeitspanne vergangen ist, seit wir den sozialistischen Aufbau in Angriff genommen haben, und eine noch kürzere Zeit, seit wir die von der Partei verkündeten Generallinien für den Aufbau des Sozialismus in Kraft gesetzt haben, kann unsere Erfahrung noch lange nicht als ausreichend gelten, und es gibt nicht wenige Mängel bei unserer Arbeit. Wir müssen daher auch weiterhin mit Bescheidenheit lernen, und wir haben keinen Grund zur Selbstüberheblichkeit ..."

Die Kontrollziffern für den zweiten Fünfjahrplan wurden bereits anläßlich des 8. Parteitages vom 15. bis zum 27. September 1956 gebilligt und im Februar 1957 durch den Staatsrat akzeptiert. Zu den Aufgaben des zweiten Fünfjahrplanes erklärte der Sekretär des ZK der Kommunistischen Partei Chinas, *Liu Schao-tschi,* in einem Bericht vor dem 8. Parteitag[12]: „Die Verwirklichung des zweiten Fünfjahrplanes wird die notwendigen Bedingungen dafür vorbereiten, daß im Laufe des dritten Fünfjahr-

planes die Hauptaufgaben der Uebergangsperiode im wesentlichen gelöst werden." Ministerpräsident *Tschu En-lai* sagte in seinem Referat[13] voraus, daß sich im Jahre 1962 die Planzahlen für die industrielle Produktion im Vergleich mit den Planzahlen für 1957 verdoppeln würden und die landwirtschaftliche Produktion um 35 vH gesteigert würde. Bis 1962 sollten 91,7 vH der bäuerlichen Betriebe in genossenschaftlichen Betrieben aufgehen.

AMTLICHE ERGEBNISSE DES ERSTEN FÜNFJAHRPLANES
IM VERGLEICH MIT DEN UNBERICHTIGTEN ZAHLEN FÜR 1958

Erzeugnis	Maßeinheit	1952	1957	Zuwachs 1957 gegenüber 1952 in vH	1958	Zuwachs 1958 gegenüber 1957 in vH
Stahl	Mio t	1,350	5,350	*296*	11,080	*107*
Roheisen*	Mio to	1,930	5,940	*208*	13,690	*131*
Elektrizität	Mrd kWh	7,260	19,300	*166*	27,500	*42*
Kohle*	Mio to	66,490	130,000	*96*	270,000	*108*
Rohöl	Mio to	0,436	1,460	*235*	2,260	*55*
Zement	Mio to	2,860	6,860	*140*	9,300	*36*
Bauholz*	Mio cbm	11,200	27,870	*149*	35,000	*26*
Schwefelsäure	Mio t	0,190	0,632	*233*	0,740	*17*
Pottasche	Mio t	0,192	0,506	*164*	0,640	*26*
Kaustisches Soda	Mio t	0,079	0,198	*150*	0,270	*36*
Kunstdünger (außer Ammonium-Nitrat)	Mio t	0,181	0,631	*249*	0,811	*29*
Antibiotica	t	—	34,6	—	145,0	*319*
Kraftwerkausrüstungen	Mio kW	—	0,198	—	0,800	*304*
Werkzeugmaschinen	Stück	13 700	28 000	*104*	50 000	*79*
Lokomotiven	Stück	20	167	*735*	350	*110*
Güterwagen	Stück	5 792	7 300	*26*	11 000	*51*
Kraftfahrzeuge	Stück	—	7 500	—	16 000	*113*
Handelsschiffe	Bruttoregistertonnen	16 000	54 000	*338*	90 000	*67*
Traktoren	Stück	—	—	—	957	—
Mähdrescher	Stück	—	124	—	545	*340*
Dreschmaschinen	Stück	—	—	—	740	—
Webstühle	1000 Spindeln	—	484	—	1 000	*107*
Ausrüstungen für die Papierherstellung	t	—	7 000	—	15 000	*114*
Ausrüstungen für die Zuckerraffinerie	t	—	9 000	—	15 000	*67*
Baumwollgarn	Mio Ballen	3,620	4,650	*28*	6,100	*31*
Baumwollgewebe*	Mrd m	3,830	5,050	*32*	5,700	*13*
Papier*	Mio t	0,540	1,220	*126*	1,630	*34*
Pflanzliche Speiseöle*	Mio t	0,980	1,100	*12*	1,250	*14*
Zucker*	Mio t	0,451	0,864	*92*	0,900	*4*
Salz*	Mio t	4,945	8,277	*67*	10,400	*26*

*) Einschließlich handwerklicher Erzeugung.

Quelle: *Peking Review*, Nr. 16 vom 21. April 1959.

Planzahlen und Schätzungen der Ergebnisse für 1958

Detaillierte Planzahlen für das Jahr 1958 wurden am 3. Februar 1958 durch den Vorsitzenden der Nationalen Wirtschaftskommission, *Po Yi-po*, vor dem Nationalen Volkskongreß bekanntgegeben[14]. Diese sahen eine Steigerung der industriellen Produktion von 1957 auf 1958 um 14,6 vH und für die landwirtschaftliche Erzeugung um 6,1 vH vor.

Die Schätzungen über das voraussichtliche Ergebnis des Jahres 1958, die anläßlich der Tagung des 8. Nationalkongresses der Kommunistischen Partei Chinas (2. Session) in einem Bericht von *Liu Schao-tschi* vom 5. Mai 1958 bekanntgegeben wurden, lagen jedoch bereits über den Planzahlen[15]. Der Bericht bezifferte die erwarteten Produktionsergebnisse für Stahl mit 7,1 Mio Tonnen um 13,6 vH und bei Kohle mit 180 Mio Tonnen um 19 vH höher als die Plansollzahlen. Gegen Ende des Jahres 1958 und Anfang 1959 mehrten sich in der chinesischen Presse die Veröffentlichungen, in denen die zu erwartenden wirtschaftlichen Erfolge des Jahres 1958 sensationell angekündigt wurden. Die anläßlich des 6. Plenums des achten ZK der Kommunistischen Partei Chinas vom 28. November bis zum 10. Dezember 1958 in Wuchang bekanntgegebenen Schätzungen über die Ergebnisse der industriellen und landwirtschaftlichen Produktion für das Jahr 1958 übertrafen alle bisher genannten Zahlen[16]. Für Stahl wurden 11 Mio Tonnen, für Kohle 270 Mio Tonnen, für Getreide 375 Mio Tonnen und für Baumwolle 3,35 Mio Tonnen genannt. Für die industrielle und landwirtschaftliche Erzeugung wurde eine Zunahme gegenüber 1957 um 70 vH erwartet.

Die angeblichen Ergebnisse für 1958 und ihre Berichtigung

Die Ergebnisse für 1958, das erste Jahr des zweiten Fünfjahrplanes, wurden am 14. April 1959, also nur einen Tag später als die Veröffentlichung der Ergebnisse des ersten Fünfjahrplanes (1953—1957), durch das Statistische Amt der Volksrepublik China bekanntgegeben[17], wobei die unwahrscheinlich hohen Schätzungen für das Jahr 1958 amtlich als tatsächlich erzielte Ergebnisse bestätigt wurden. Das Kommuniqué beginnt mit den Worten: „1958 war das Jahr eines großen Sprungs nach vorn für die industrielle und landwirtschaftliche Produktion Chinas. Der Gesamtwert der industriellen und landwirtschaftlichen Produktion stieg um 65 vH über das Vorjahr. Die Erzeugung an Stahl, Eisen, Kohle, Getreide, Baumwolle und anderen hauptsächlichen Erzeugnissen der Industrie und Landwirtschaft hat sich nahezu verdoppelt; die Gesamtinvestierung in Anlagebauten war 1958 weit größer als in irgendeinem vorhergehenden Jahr." In dem am 18. April vor der 1. Session des 2. Nationalen Volkskongresses erstatteten Rechenschaftsbericht ging Ministerpräsident *Tschu En-lai* ausführlich auf die Ergebnisse des Jahres 1958 ein[18]: „Die Expansion der nationalen Wirtschaft im Jahre 1958 ist ganz eindeutig kein gewöhnlicher Fortschritt, sondern ein gigantischer und umfassender Sprung nach vorn. Unsere nationale Wirtschaft hat sich in einem Tempo entwickelt, wie es unter dem kapitalistischen System niemals erreicht worden ist."

Die von *Tschu* in Uebereinstimmung mit den vom Statistischen Amt der Volksrepublik China veröffentlichten Zahlen genannten Erfolge sollten sich aber nur wenige Monate später als weit übertrieben herausstellen. Wenn in dem Kommuniqué vom 26. August 1959 die Ueberbewertungen nur als „ein wenig zu hoch" bezeichnet wurden, so lassen die gleichzeitig veröffentlichten Zahlen erkennen, daß die Berichtigungen zum Teil sehr erheblich waren: die Getreideernte des Jahres 1958 habe nicht 375 Mio Tonnen, sondern nur 250 Mio Tonnen betragen, die ursprünglich angegebene Zahl für Baumwolle von 3,319 Mio Tonnen wurde auf 2,1 Mio Tonnen berichtigt. Aber nicht nur die Zahlen der landwirtschaftlichen Produktion wurden revidiert, sondern auch die für Stahl. Hierzu heißt es in dem Kommuniqué, daß von den im Jahre 1958 produzierten 11,08 Mio Tonnen Stahl 3,08 Mio Tonnen „mit einfachen Mitteln hergestellt wurden, so daß sie nur den Bedürfnissen der ländlichen Gebiete entsprachen". Die den Bedürfnissen der Industrie entsprechende Stahlproduktion habe nur 8 Mio Tonnen betragen.

Auch die berichtigten Ergebniszahlen für das Jahr 1958 stellen noch immer recht beachtliche Ergebnisse dar, doch fragt sich, ob diesen revidierten Zahlen mehr Glauben zu schenken ist als den ursprünglich bekanntgegebenen. Wenngleich die Zahlen für die Stahlproduktion durch das Eingeständnis, daß über 3 Mio Tonnen praktisch als Aus-

schuß gelten müssen, berichtigt wurden, ist der Wert der industriellen Produktion keiner Revision unterzogen worden. Dies kann nur bedeuten, daß auch die qualitativ minderwertigen Produkte oder Ausschußprodukte vollbewertet wurden. Auch lassen sich die berichtigten Zahlen für 1958 nur schwer mit dem bekanntgewordenen Mangel an Nahrungsmitteln und Verbrauchsgütern in Einklang bringen.

Die ursprüngliche Planung für 1959 und ihre Berichtigung

Bereits Ende 1958 wurden die ersten Prognosen für die Ergebnisse des Jahres 1959 gestellt. Zusammen mit den phantastischen Schätzungen für das Jahr 1958 wurde von einer Steigerung der Stahlerzeugung auf 18 Mio Tonnen und von einer Rekordernte, die „die beispiellose Ernte des Jahres 1958“ noch übertreffen werde, gesprochen. In dem Kommuniqué vom 10. Dezember 1958 über das 6. Plenum des achten ZK heißt es[19]: „Gleichzeitig ist es notwendig, die Wirtschaftsplanung auf eine völlig neue, zuverlässige Basis zu stellen und dabei angemessene Proportionen zwischen den verschiedenen Zahlen, in Uebereinstimmung mit dem objektiven Gesetz der proportionellen Entwicklung der verschiedenen Zweige der nationalen Wirtschaft, beizubehalten. In Uebereinstimmung mit dieser Politik und diesen Grundsätzen hat das Plenum des ZK die folgenden hauptsächlichen Ziele für die Entwicklung der nationalen Wirtschaft im Jahre 1959 unterbreitet: die Stahlerzeugung soll von der geschätzten Menge von etwa 11 Mio Tonnen für 1958 auf 18 Mio Tonnen, die Kohleförderung von 270 Mio Tonnen auf 380 Mio Tonnen, die Getreideerzeugung von etwa 375 Mio Tonnen auf 525 Mio Tonnen und die Baumwollerzeugung von 3,35 Mio Tonnen auf etwa 5 Mio Tonnen gesteigert werden.“

Diese hochgesteckten Ziele für das Jahr 1959 wurden anläßlich der Tagung des 8. Plenums des achten ZK der Kommunistischen Partei Chinas im August 1959 ebenso wie die Ergebnisse des Jahres 1958 einer erheblichen Revision unterzogen. (Vgl. hierzu die Tabelle auf S. 647 dieser Folge.)

Als der chinesische Staatsrat am 25. August 1959 die Revision des Planes für 1959 akzeptierte, billigte er gleichzeitig „Neuernennungen und Entlassungen von Regierungsangestellten“, die darauf schließen lassen, daß Sündenböcke für die begangenen Fehler gesucht und gefunden wurden. In seinem Bericht vom 26. August 1959 vor dem Ständigen Ausschuß des Nationalen Volkskongresses erklärte Tschu En-lai: „Die Planziele für 1959 bedürfen angesichts der Probleme, die bei der Durchführung des Planes während der ersten Hälfte dieses Jahres aufgetaucht sind, angesichts der berichtigten Zahlen über die Produktion von Getreide, Baumwolle und anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen während des Jahres 1958 und angesichts der in diesem Jahre aufgetretenen Naturkatastrophen einer Berichtigung ... Gewisse Fehler und Irrtümer unterliefen während der Aufstellung und Verwirklichung des Planes für 1959 ... Besonders die Produktionssollzahlen wurden viel zu hoch angesetzt, das Ausmaß der Bauvorhaben zu weit gezogen und die Erhöhung der Zahl der Arbeitskräfte im Plan zu schnell vorgesehen ... Das zeigt, daß die mit der Planung betrauten Organe noch nicht der Aufgabe des Ausgleichs und der Koordinierung einer Wirtschaft des großen Sprungs nach vorn gewachsen sind ... Trotz der Einschränkung der Planforderungen muß man aber sagen, daß der diesjährige Wirtschaftsplan ein Sprung nach vorn bleibt ... Trotz der Korrekturen werden wir in der Produktion der wichtigsten Güter den Fünfjahrplan drei Jahre vor der Zeit erfüllen.“

Sicherlich wird auch die Erfüllbarkeit der herabgesetzten Planziele starken Zweifeln begegnen, die nicht nur gegenüber den statistischen Methoden der Volksrepublik China, sondern aller kommunistischer Staaten berechtigt sind. Trotzdem verdienen die bisher erzielten und die angestrebten Ergebnisse, gleichgültig ob sie in voller Höhe erreicht

wurden oder nicht, größte Beachtung. Was immer erreicht wurde, ist sicherlich unter stärkstem Zwang und unter größten Opfern der chinesischen Bevölkerung zustande gekommen. Daß sich solche Gewaltanstrengungen nicht auf die Dauer durchhalten lassen, scheint aus den revidierten Planzahlen für das Jahr 1959 hervorzugehen. Das bedeutet aber nicht, daß die Volksrepublik China in ihren Bemühungen um die wirtschaftliche Entwicklung des Landes nachlassen wird. Die Regierung hat erklärt, daß sie alles daransetzen werde, um die Hauptziele des zweiten Fünfjahrplanes bereits 1959 zu „erfüllen, überzuerfüllen oder doch fast zu erfüllen". Das 8. Plenum hat angekündigt, daß China sein Ziel, „Großbritannien in der Produktion der wichtigsten Industrieerzeugnisse in den nächsten 15 Jahren einzuholen und zu überholen", bereits in 10 Jahren verwirklichen will. Ebenso soll auch der Termin für die Erfüllung des Zwölfjahrplanes zur Entwicklung der Landwirtschaft (1956 bis 1967) vorverlegt werden.

ANMERKUNGEN

1) Report of the 1959 Economic Plan in *Peking Review*, No. 35 vom 1. 6. 1959.

2) Report on the Work of the Government presented to the First Session of the Second National People's Congress on April 18, 1959, in *Peking Review*, No. 16 vom 21. 4. 1959.

3) Communiqué on the Fulfilment of the First Five-Year Plan for Development of the National Economy (1953—1957). State Statistical Bureau of the People's Republic of China, April 13, 1959, in *Peking Review*, No. 16 vom 21. 4. 1959.

4) Nicht wenige Stimmen zeigten sich geneigt, die als Ergebnisse verkündeten Zahlen für bare Münze zu nehmen. Vgl. beispielsweise die Kommentare von René *Dumont* in *Le Monde* vom 12.—13. Oktober 1958, der sich u. a. auf Henri *Denis* und Charles *Bettelheim* beruft.

5) Resolution on Some Questions Concerning the People's Communes adopted by the Eighth Central Committee of the Communist Party at its Sixth Plenary Session on December, 10, 1958, in *Peking Review*, No. 43 vom 23. 12. 1958.

5a) Vgl. hierzu die Dokumentation zur Veränderung der Gesellschaftsstruktur in der Volksrepublik China mit dem Wortlaut des Beschlusses vom 29. 8. 1959 über die Bildung von Volkskommunen auf dem Lande und dem Text des Musterstatuts für eine Volkskommune in Europa-Archiv 1/1959, S. D 1—D 12.

6) Vgl. hierzu den Abschnitt des Chinakapitels von Gottfried K. *Kindermann*, „Die rotchinesische Industrie im Fünfjahrplan" in „Die Internationale Politik 1955", München 1958, S. 492—493, sowie den Bericht des Vorsitzenden der Staatlichen Plankommission des Staatsrates, *Li Fu-tschun*, auf der Sitzung des Nationalen Volkskongresses am 5. Juli 1955 in *Informationsbulletin der Gesandtschaft der Volksrepublik China*, Bern, No. 9 vom 16. 9. 1955.

7) Vgl. den Bericht von Henry R. *Lieberman* „Peiping revises its Five-Year Plan" in *The New York Times*, No. 35599 vom 6. 7. 1955.

8) *Po I-po:* „China's Economic Plan for 1958" in *Peking Review*, No. 1 vom 4. 3. 1958.

9) Vgl. den Bericht *Tschu En-lais* und den vom 8. Parteitag gebilligten Vorschlag für den zweiten Fünfjahrplan in „Der VIII. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas, Dokumente. Band I". Peking 1956, S. 247 ff. und S. 13 ff.

10) Vgl. Anmerkung 3.

11) Vgl. Anmerkung 2.

12) Vgl. den politischen Bericht des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas, erstattet von *Liu Schao-tschi* am 15. September in „Der VIII. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas. Dokumente. Band I". Peking 1956, S. 13 ff., insbesondere den Abschnitt über den Stand der Durchführung des ersten Fünfjahrplanes und der Vorbereitung des zweiten Fünfjahrplanes S. 42 ff.

13) Vgl. Anmerkung 9.

14) Vgl. Anmerkung 8.

15) Report on the Work of the Central Committee of the Communist Party of China to the Second Session of the Eighth National Congress delivered by *Liu Shao-chi* on May 5, 1958, in *Peking Review*, No. 14 vom 3. 6. 1958.

16) Communiqué of the Sixth Plenary Session of the Eighth Central Committee of the Chinese Communist Party, issued on December 10, 1958, in *Peking Review*, No. 43 vom 23. 12. 1958.

17) Communiqué or the Development of the National Economy in 1958. State Statistical Bureau of the People's Republic of China, April 14, 1959, in *Peking Review*, No. 16 vom 21. 4. 1959.

18) Vgl. Anmerkung 2.

19) Vgl. Anmerkung 16.

Zwischenbilanz der Besuchsdiplomatie nach der Amerikareise Chruschtschows

I. Abschreckungsstrategie und Gleichgewichtspolitik

RÜCKKEHR ZUR GLEICHGEWICHTSPOLITIK?

Die internationale Politik im Zeichen der „Bipolarität", an die sich die Weltöffentlichkeit im vergangenen Jahrzehnt gewöhnen mußte, glich einem Schachspiel, in dem auf beiden Seiten sämtliche Figuren an den König — die jeweilige Hauptmacht — gefesselt sind und nur gleichzeitig mit ihm bewegt werden können; aus dem königlichen Spiel der klassischen Gleichgewichtspolitik war eine Kraftprobe der Machtblöcke geworden. Dieser Zustand war zunächst eine Folge der ideologischen Gegensätze zwischen Ost und West, die durch die atomare Abschreckungsstrategie eine ungeahnte Steigerung erfuhren. *Chruschtschows* Amerikareise vom 15. bis zum 27. September 1959 und die sonstigen diplomatischen Besuchsreisen der letzten Monate sowie manche andere Symptome konnten den Eindruck erwecken, als bereite die ideologische Auflockerung der Machtblöcke eine Rückkehr zur Gleichgewichtspolitik klassischen Stils vor.

Noch während der Genfer Außenministerkonferenz und im Anschluß daran fanden im westlichen Lager Konsultationen zwischen den Regierungen der Vereinigten Staaten, Großbritanniens, Frankreichs und der Bundesrepublik statt, die deutlich das Gepräge der Geheimdiplomatie trugen. Die vier Regierungschefs betrieben in auffälliger Weise eine persönliche Diplomatie, und die Außenminister traten in den Hintergrund. Am gleichen Tage, dem 13. Juli 1959, an dem die Außenminister in Genf den „Konferenzautomaten" wieder in Gang setzten, überreichte — wie wir heute wissen — der amerikanische Unterstaatssekretär Robert *Murphy* dem stellvertretenden sowjetischen Ministerpräsidenten Frol *Koslow*, der gerade das Flugzeug zur Rückreise nach Moskau besteigen wollte, *Eisenhowers* Einladung an *Chruschtschow*. Von da ab bildeten die Geheimverhandlungen zwischen Moskau und Washington den Hauptstrang des Geschehens, während nur eine Nebenleitung nach Genf führte. Das neue Verhandlungsverfahren ist der Zusammenarbeit der Westmächte bisher nicht gut bekommen.

Eisenhowers Reise nach Bonn (am 27. August), nach London (28.—31. August) und Paris (2./3. September), wo er u. a. auch mit dem italienischen Ministerpräsidenten, *Segni*, zusammentraf und ostentativ einer Sondersitzung des Ständigen NATO-Rates beiwohnte, muß im Zusammenhang mit den akuten Spannungen im westlichen Bündnis gesehen werden. (Vgl. den Bericht Eisenhowers über seine Europareise auf S. D 296.) Seine Aufgabe war es, die Positionskämpfe unter den Verbündeten auf tragbare Proportionen zu reduzieren und ihren Blick auf die weltpolitische Gesamtlage zu richten, die keineswegs so entspannt ist, daß

die Westmächte sich den Luxus einer gefühlsbetonten nationalen Prestigepolitik leisten könnten.

Nach der Amerikareise *Chruschtschows* zeigte sich, daß *de Gaulle* — hierin dem britischen Beispiel vom Februar folgend, als Premierminister *Macmillan* ohne vorherige Konsultation der Verbündeten nach Moskau reiste — seinerseits seit dem Sommer im geheimen über einen Frankreichbesuch *Chruschtschows* verhandelt hatte. (Dies begann wahrscheinlich schon am 16. August 1959, als der sowjetische Botschafter in Paris *de Gaulle* überraschend auf seinem Landsitz besuchte.) Wie vor der Amerikareise Chruschtschows ist wieder eine Abstimmung der vier Regierungschefs der Vereinigten Staaten, Großbritanniens, Frankreichs und der Bundesrepublik vorgesehen, um eine gemeinsame Linie der westlichen Politik zu suchen. Wieder sind die dafür geschaffenen Institutionen, insbesondere der Nordatlantikrat, sehr zur Enttäuschung der übrigen Verbündeten, nur durch Nebenleitungen mit dem Geschehen verbunden.

Mit einer wirklichen Gleichgewichtspolitik im Weltmaßstab hat dies alles bisher offenbar weniger zu tun als mit der machtpolitischen Rivalität zwischen Großbritannien und Frankreich, die beide eine Sonderstellung im westlichen Bündnis anstreben und die Vereinigten Staaten in eine schwierige Vermittlerrolle drängen. Die demonstrativ gezeigte „Selbständigkeit" der dritten und der voraussichtlich vierten Atommacht hat an der bipolaren Grundstruktur der Weltpolitik nichts Wesentliches geändert, wenn auch die Rolle der europäischen Verbündeten der Vereinigten Staaten und möglicherweise auch die Rolle Rotchinas i n n e r h a l b der beiden Blöcke sich unter dem Einfluß einer Modifikation der Abschreckungsstrategie zu wandeln beginnt.

MODIFIKATIONEN DER ABSCHRECKUNGSSTRATEGIE

Schon Ende 1953 war aus amerikanischen Quellen zu erfahren, daß die waffentechnischen Fortschritte der nächsten fünf bis zehn Jahre zu völlig neuen Formen der interkontinentalen Strategie drängen und eine Umwertung aller bisher gültigen militärischen und politischen Vorstellungen nach sich ziehen werden (vgl. den Bericht über die Weltfriedensbewegung im Atomzeitalter in Europa-Archiv 19/1954, S. 6808). Inzwischen ist der größere Teil dieser Periode abgelaufen, und die Entwicklung nähert sich mit dem Beginn der sechziger Jahre dem Stadium, in dem tatsächlich interkontinentale Raketen sowie Mittelstreckenraketen auf beweglichen Trägern, z. B. U-Booten, zum operativen Einsatz bereitstehen werden. Die militärischen Stützpunkte in Europa werden dann nicht mehr die gleiche Wichtigkeit für die Vereinigten Staaten haben wie heute, wo die Mittelstrecken-Düsenbomber und -Raketen noch auf feste Stützpunkte in Europa angewiesen sind. Die damit zusammenhängenden strategischen Probleme sind von George *Franklin* (EA 23—24/1955, S. 8405), Henry A. *Kissinger* (EA 20—21/1957, S. 10 231—10 242), dem sowjetischen General N. *Talenskij* (EA 10/1958, S. 10 735 bis 10 740), Albert *Wohlstetter* (EA 9—10/1959, S. 268—290) und Pierre *Gallois* (EA 13/1959, S. 410—430) in früheren Folgen unserer Zeitschrift behandelt worden, und wer sich die Mühe macht, diese Beiträge im Rückblick im Zusammenhang zu lesen, wird mit Erschrecken feststellen, daß sich die Voraussagen von

1953/54 in noch kürzeren Zeiträumen, als vorgesehen, erfüllen. Am 21. Oktober 1959 ging aus amerikanischen Meldungen hervor, daß sowjetische interkontinentale Versuchsraketen im Pazifik bis in die Nähe von Hawaii geschossen worden sind und damit die technische Möglichkeit eines Raketenangriffs mit Wasserstoffbomben auf Pearl Harbour demonstrierten.

Das politische Umdenken hat bisher mit der waffentechnischen Entwicklung nicht Schritt halten können, obgleich die acht bis zwölf Jahre, die von der ersten Konzeption bis zur operativen Verwendungsfähigkeit der interkontinentalen Raketen verstrichen, dafür einen gewissen Spielraum ließen. Aber das kann nicht überraschen, wenn man bedenkt, daß die Veränderungen der Waffenwirkungen und der Raum- und Zeitbegriffe der Strategie zwischen 1945 und 1960 gewaltiger sind als die der vorangegangenen Jahrhunderte. Kaum hatten die Politiker die Konsequenzen einer Veränderung der weltstrategischen Lage erfaßt und eine provisorische Antwort gefunden, so war sie schon wieder durch einen weiteren Fortschritt der Waffenentwicklung überholt. So bezeichnete zum Beispiel die berühmte Rede von John F. *Dulles* über die „massive Vergeltung" im Januar 1954 schon den Anfang vom Ende der darauf aufgebauten amerikanischen Außenpolitik. Von 1945 bis 1949, in der Zeit des amerikanischen Atommonopols, und noch während der nächsten vier bis fünf Jahre, als zwar auch die Sowjetunion Atombomben besaß, aber noch nicht die Möglichkeit, die Vereinigten Staaten direkt damit anzugreifen, war die Drohung der „massiven Vergeltung an Orten unserer eigenen Wahl" einigermaßen glaubhaft. Als es aber technisch möglich wurde, Wasserstoffbomben als Sprengköpfe in Raketen einzubauen und den Raketen interkontinentale Reichweite zu geben, was 1953/54 geschah, wuchs die Verwundbarkeit der Vereinigten Staaten in einem Maße, das die Drohung der massiven Vergeltung unglaubwürdig machte. Es kamen die Jahre der „esoterischen Strategie", wie Henry A. *Kissinger* sie genannt hat: „Macht wird sinnlos ohne den Willen, sie notfalls einzusetzen, und damit verliert auch die Diplomatie die ihr zukommende Funktion." Im Januar 1955 veröffentlichte Eugene *Rabinowitsch* seinen Aufsatz „Mit H-Bomben leben" im *Bulletin of the Atomic Scientists*, im Januar 1959 Albert *Wohlstetter* seinen Aufsatz über „das prekäre Gleichgewicht des Schreckens". Dazwischen erschienen im Frühjahr 1957 *Kissingers* Buch „Nuclear Weapons and Foreign Policy" und „Limited War, the Challenge to American Strategy" von *Osgood* als erste systematische Untersuchungen über die Theorien der „abgestuften Abschreckung" und des „beschränkten Krieges", die seit 1953/54 in die internationale Diskussion Eingang gefunden hatten. Im April 1957 erschien aber auch das britische Weißbuch mit dem Verteidigungsplan für die Jahre 1957 bis 1962, der noch ganz von der Doktrin der massiven Abschreckung beherrscht wurde und den Ausbau der nuklearen Rüstung zu Lasten der konventionellen Waffen und Streitkräfte vorsah. Im Rückblick wird deutlich, daß es sich dabei mehr um eine politische als um eine von militärischen Notwendigkeiten diktierte Entscheidung handelte.

Pierre *Gallois* hat darauf hingewiesen (EA 13/1959, S. 430), wie in dem Augenblick, da die von den beiden Hauptmächten ihren Verbündeten gewährte thermonukleare Sicherheitsgarantie infolge des „Gleichgewichts des Schreckens" unsicher wird oder zumindest nicht mehr als absolut sicher gilt, eine Tendenz zur „Dezentralisierung" bestimmter Kategorien von Atomrüstungen auf die einzelnen Nationen auftritt.

In London und Paris hat man schon 1955 erkannt, daß damit auch die politische Unabhängigkeit gegenüber Washington wachsen würde. Als Winston *Churchill* am 1. März 1955 den Entschluß Großbritanniens begründete, eine eigene Wasserstoffbombe herzustellen, hat er dies offen als eines der wesentlichen Motive erklärt. Die noch unvergessene Demütigung der Suezkrise trug das ihre dazu bei, die Atomrüstung zu einer Frage des nationalen Prestiges zu machen.

DIE AUSWIRKUNGEN AUF DIE BÜNDNISSYSTEME

Der britische Entschluß, sich für den Beginn der sechziger Jahre mit einer eigenen Abschreckungsmacht zu versehen, hat mit fataler Zwangsläufigkeit auch Frankreich auf die gleiche Bahn gebracht. Wer den Beitrag von Jacques *Bloch-Morhange* über „Frankreichs Möglichkeiten und Aufgaben in der Uebergangszeit von der Strategie des kalten Krieges zur Raketenstrategie" und die dort angeführte Literatur nachliest (EA 14/1958, S. 10 915—20), wird feststellen können, wie 1957/58 die spezifisch französische Abschreckungsdoktrin entstand, die neben der Inselmacht Großbritannien eine ebenbürtige Rolle für Frankreich als gleichberechtigten europäischen „Seniorpartner" innerhalb der NATO beansprucht. Um die gleiche Zeit, Anfang 1958, wurde auch die Absicht der Volksrepublik China bekanntgegeben, eine eigene Atomrüstung aufzubauen.

Dabei geht es weder für Großbritannien noch für Frankreich darum, ein Atomarsenal zu schaffen, das dem der Vereinigten Staaten oder der Sowjetunion vergleichbar wäre, sondern darum, einen begrenzten Vorrat an Atomwaffen zu besitzen, deren Wirkung ein potentieller Gegner gegen den Gewinn abwägen muß, den er aus einer Gewaltanwendung gegen das betreffende Land ziehen würde. Es ist nicht zu übersehen, daß die extremen Formen der Abschreckungsstrategie, wie sie in den Vereinigten Staaten entwickelt wurden, und die amerikanischen Atomgesetze, die den Erfahrungsaustausch mit den Verbündeten verhinderten, wesentlich dazu beigetragen haben, den nationalen Machtwillen in Großbritannien und in Frankreich neu zu entfachen. Wenn der Aufbau einer eigenen Abschreckungsmacht tatsächlich mit 10 bis 15 Prozent der bisherigen Verteidigungsbudgets bestritten werden konnte, wie von amtlicher britischer Seite mehrfach behauptet wurde, so war schwer einzusehen, warum ein Staat wie Frankreich darauf verzichten sollte, auf diese Weise wieder eine größere Selbständigkeit und Weltgeltung zu erringen.

Trotz mancher anspruchsvoller Aeußerungen, die seit 1956 — zum erheblichen Teil wohl als Kompensation für den Prestigeverlust durch das Suez-Abenteuer — zu hören waren, hat sich aber kein verantwortlicher britischer Politiker der Illusion hingegeben, zu glauben, daß sein Land allein durch den Besitz eigener Wasserstoffbomben wieder einen weltpolitischen Einfluß erwerben könne, der dem der beiden Hauptmächte vergleichbar wäre. Es ist heute ein Gemeinplatz der Außenpolitik, daß das wirtschaftliche Gesamtpotential und seine Wachstumsrate eine weitaus größere Rolle spielen als der Besitz dieses oder jenes Waffensystems.

Zudem hat sich gezeigt, daß zwar die Herstellung von nuklearen Waffen für einen modernen Industriestaat keine übermäßige Belastung bedeutet, daß aber

die strategisch entscheidende Konkurrenz der Atomwaffenträger, die zur Zeit mit den Schüssen auf und hinter den Mond ausgetragen wird, nur mehr für die beiden Hauptmächte erschwinglich ist.

Ihr strategisches, wirtschaftliches und ideologisches Verhältnis bleibt deshalb auch weiterhin für die Beziehungen zwischen den Blöcken und die Gesamtsituation der Weltpolitik entscheidend. Darin liegt der Unterschied zwischen den Begegnungen der amerikanischen und sowjetischen Staatsmänner und den übrigen Besuchsreisen der Regierungschefs, die — so sehr sie das nationale Selbstbewußtsein stärken mögen — doch nur einen beschränkten und indirekten Einfluß auf das Verhalten der beiden Hauptmächte ausüben.

Die interne Anpassung an die dezentralisierte Atomrüstung greift mit der Einführung taktischer Atomwaffen auch in die konventionelle Rüstung ein und schafft dort neue politische Probleme, wie die leidenschaftliche Auseinandersetzung über die Ausrüstung der Bundeswehr mit taktischen Atomwaffen und über die „Verdünnung" der militärischen Kräfte in Europa zeigt. In diese schon sehr komplizierte Situation ist nun durch die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der letzten Jahre ein drittes Element der Spaltung getreten: die Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Freihandelsvereinigung. Die Auseinandersetzungen zwischen dem „Europa der Sechs", das auf Frankreichs Sonderstellung Rücksicht nehmen muß, und der Gruppe der „Sieben", die politisch von Großbritannien geführt wird, haben durch die Positionskämpfe zwischen Großbritannien und Frankreich eine weltpolitische Bedeutung gewonnen, die weit über die wirtschaftlichen Meinungsverschiedenheiten hinausgewachsen ist. Wer diese Differenzen primär unter dem Aspekt der wirtschaftlichen Interessen betrachtet, vermag vielleicht nur schwer einzusehen, warum sich die Schöpfer der EWG und der Europäischen Freihandelsvereinigung so schlecht vertragen und weshalb in den Vereinigten Staaten eine wachsende Beunruhigung über die Entwicklung der EWG zu einem kontinentaleuropäischen Wirtschaftsblock feststellbar ist. Bundeswirtschaftsminister *Erhard* hat diese Situation kürzlich in dem Eröffnungsartikel der neuen wirtschaftspolitischen Zeitschrift *Europäische Integration* als ein „Blindekuhspiel besonderer Art" bezeichnet, „in dem alle mit verbundenen Augen einen anderen erhaschen wollen, es aber dem Zufall überlassen bleibt, ob es auch der Richtige sein wird". Es mag dahingestellt bleiben, ob damit der politischen Intelligenz und dem Verantwortungsbewußtsein der westlichen Staatsmänner Gerechtigkeit widerfährt oder ob es sich um gut gemeinte Verniedlichung der politischen Probleme handelt.

Jedenfalls zeigen die Ergebnisse der Amerikareise *Chruschtschows*, daß es ihm gelungen ist, aus dieser Situation Kapital zu schlagen. Das Ziel der Wiedervereinigung Deutschlands auf dem Wege freier Wahlen ist so weit in den Hintergrund getreten, daß man es derzeit kaum als aktuelles Politikum ansprechen kann. Dadurch ist der Bonner Politik die Aufgabe zugefallen, erneut die Grundprinzipien der europäischen und der atlantischen Zusammenarbeit hervorzuheben, an die man sich in den anderen Hauptstädten des Westens gerade von dieser Seite nicht immer gerne erinnern läßt. Zwischen aufdringlicher Belehrung und Passivität den richtigen Mittelweg zu finden, ist ein schweres und in jedem Falle ein undankbares Vorhaben. *Co.*

II. Die Ergebnisse der Amerikareise Chruschtschows

KOMPETITIVE KOEXISTENZ

„Friedliche Koexistenz" — das war das Schlagwort, unter dem der Besuch Ministerpräsident *Chruschtschows* in den Vereinigten Staaten stand, das er in all seinen Reden in den Mittelpunkt rückte und dessen Anerkennung er immer wieder von seinen Zuhörern forderte.

Koexistenz bedeutete nach seiner Definition[1]: „Fortsetzung des Kampfes zwischen zwei sozialen Systemen mit friedlichen Mitteln, ohne Krieg, ohne Einmischung eines Staates in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates. Diesen Kampf braucht man nicht zu fürchten. Wir müssen entschieden und konsequent für unsere Ideen, für unsere Lebensweise, für unser sozialistisches System kämpfen. Die Anwälte des Kapitalismus werden natürlich auch nicht auf ihre Lebensweise, auf ihre Ideologie verzichten, sie werden kämpfen. Wir sind der Ansicht, daß dies ein wirtschaftlicher, politischer und ideologischer Kampf, aber kein militärischer Kampf ist."

Koexistenz konnte es für *Chruschtschow* nur in Anerkennung des bestehenden Zustandes geben: „Es gibt nur zwei Staaten auf der Welt, die wirkliche Macht besitzen — die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten. Dies ist eine Tatsache, die man nicht leugnen kann." Friedliche Koexistenz ist für *Chruschtschow* die Anerkennung der Stellung der Sowjetunion, ihrer Erfolge auf technischem, wirtschaftlichem und politischem Gebiet. Die Visitenkarte gleichsam, die er diesem Besuch vorausschickte, war der Abschuß der sowjetischen Mondrakete. „Macht's uns doch nach", forderte *Chruschtschow* die Amerikaner auf[2].

Der sowjetische Ministerpräsident kam nicht nach den Vereinigten Staaten, um sich, wie Präsident *Eisenhower* es wünschte, „ein Bild von der Lebensweise des amerikanischen Volkes zu machen".[3] Er war auch nicht gewillt, sich von der wirtschaftlichen und militärischen Stärke der Vereinigten Staaten beeindrucken zu lassen. „Ich bin nicht gekommen, Sie mit Bitten zu bestürmen. Wir sind nicht weniger stark als Sie ... Manchmal kommt es mir so vor, als hätten Sie Chruschtschow nur eingeladen, um ihn einzusalzen und um ihm die Macht und die Stärke der Vereinigten Staaten zu zeigen. Wenn dies der Fall ist, dann werde ich in weniger als 10½ Stunden wieder in der Sowjetunion sein[4]."

Wenn *Chruschtschow* als Hauptziel seiner Reise in die Vereinigten Staaten die Herabsetzung der Spannungen und die Einstellung des Kalten Krieges bezeichnete[5], so wollte er eine solche Entspannung jedoch nicht durch sowjetische Zugeständnisse erreichen. Für ihn war Entspannung nur möglich durch die Beseitigung der amerikanischen Militärstützpunkte auf ausländischen Territorien. So waren seine Reden wohl reich an Beteuerungen des Friedenswillens der Sowjetunion, sie enthielten jedoch keinerlei neue Vorschläge oder Zugeständnisse für die Lösung der internationalen Probleme.

Die Reise *Chruschtschows* ist als „campaign for coexistence" bezeichnet worden. Senator Eugene *McCarthy* verglich den sowjetischen Ministerpräsidenten

mit einem Kandidaten am Ende eines langen und erfolgreichen Wahlfeldzuges[6]. Mit jovialen Worten warb *Chruschtschow* um Anerkennung. Wurde er in die Defensive gedrängt — so im National Press Club[7] in einer Frage nach seiner Haltung während der stalinistischen Säuberungen oder in San Francisco im Gespräch mit Gewerkschaftsführern[8] nach der Legitimierung des sowjetischen Eingreifens in Ungarn oder nach den Gründen für die Verweigerung von freien Wahlen in Deutschland — dann wurde er ausfallend und grob und drohte mit seiner Abreise. „Wenn Sie keine Lust haben, sich das anzuhören, was ich zu sagen habe, kann ich gehen. Ich bin nicht als Bettler zu Ihnen gekommen, sondern als Vertreter eines großen Volkes[9]."

In der gegenwärtigen politischen und gesellschaftlichen Situation findet nach *Chruschtschows* Ansicht das Miteinanderleben der Staaten nach den Regeln der Koexistenz in einem wirtschaftlichen Wettbewerb statt. „Die Vereinigten Staaten einholen und überholen" sei gegenwärtig eine in der Sowjetunion sehr populäre Losung[10]. Darunter versteht er nicht so sehr einen Wettbewerb zwischen zwei Staaten als zwischen zwei volkswirtschaftlichen und ideologischen Systemen, zwischen Kapitalismus und Sozialismus[11]. In diesem Wettstreit werde der Sozialismus unausweichlich den Sieg davontragen und den „Kapitalismus begraben", nicht durch Gewalt, sondern als notwendige Folge des Geschichtsablaufes und gemäß des von Marx, Engels und Lenin angestellten wissenschaftlichen Beweises[12].

In seinen Reden gab *Chruschtschow* zahlreiche Beispiele für die Entwicklung der sowjetischen Volkswirtschaft, als deren Ziele er sowohl eine Hebung der Produktivität und des Sozialproduktes wie auch eine Hebung des Lebensstandards bezeichnete[13]. Während die sowjetische Produktion gegenüber dem Stand von 1913 auf das 36fache angewachsen sei, werde der laufende Siebenjahrplan die Sowjetwirtschaft an den Entwicklungsstand der Vereinigten Staaten heranbringen. Bis zum Jahre 1970 werde die Sowjetunion die USA in der Produktion einholen[14]. Der gegenwärtige Rückstand in der landwirtschaftlichen Produktion werde durch eine stärkere Mechanisierung der Arbeitsproduktivität und der Urbarmachung von Neuland sowie durch das sozialistische Landwirtschaftssystem, das weder Krisen noch Konkurrenz kenne, in kurzer Zeit überwunden werden[15]. In der Sowjetunion habe die amerikanische Industrie, deren stürmische Entwicklung einst die Welt in Erstaunen gesetzt habe, einen würdigen Partner gefunden[16]. *Chruschtschow* betonte jedoch, daß in dem industriellen Wachstum der Sowjetunion keine Gefahr für die Vereinigten Staaten liege. Ihre wirtschaftlichen Interessen stießen nirgends aufeinander. Ein Land, das sich mit einem solchen umfassenden wirtschaftlichen Aufbau befasse, müsse an einem sicheren und dauerhaften Frieden, an der Entwicklung allseitiger wirtschaftlicher und technischer Handelsbeziehungen interessiert sein[17].

Neben aller Demonstration der wirtschaftlichen Entwicklung der Sowjetunion trat *Chruschtschow* in besonderem Maße für eine Aufhebung der bestehenden Handelsdiskriminierung und für einen freien Welthandel ein. Er betonte, eine Politik der Handelsdiskriminierung werde nur zur Erhaltung des Mißtrauens in den Beziehungen zwischen den Staaten dienen[18]. Er warnte, die sich bietenden Möglichkeiten eines ausgedehnten Handels mit der Sowjetunion zu verpassen, und hob die Förderung der Handelsbeziehungen durch die Regie-

rung der Bundesrepublik hervor, die, wie er sagte, die Interessen ihres Staates in dieser Frage richtig einschätze[19]. Mit dieser Bemerkung schien *Chruschtschow* seine Zuhörer darauf hinweisen zu wollen, wie unklug es doch sei, sich in der Deutschland-Frage die Finger zu verbrennen, während die Deutschen fleißig ihre Geschäfte machten. Die amerikanische Industrie könne von der Sowjetunion große Aufträge bekommen, wenn sie ihr Kredite zu einem vernünftigen Zinssatz gewähre[20]. Am meisten sei die Sowjetunion an chemischen Ausrüstungen, Ausrüstungen für Maschinenfabriken und Erdölraffinerien interessiert. Sie werde jedoch nur die Dinge abnehmen, die sie brauche, während sie für Ladenhüter kein Interesse habe.

Als Ergebnis der Besprechungen zwischen Präsident *Eisenhower* und Ministerpräsident *Chruschtschow* wurden in der Frage der Handelsbeziehungen Verhandlungen über die Regelung der Pacht- und Leihverpflichtungen der Sowjetunion vereinbart[21]. Unmittelbar nach Kriegsende betrugen die gesamten Leih- und Pachtschulden der Sowjetunion 2,6 Milliarden Dollar. Diese Summe war von den Vereinigten Staaten auf 800 Millionen Dollar gekürzt worden, während die Sowjetunion jedoch nur bereit war, 300 Millionen Dollar zu zahlen. Daraufhin wurden die Verhandlungen abgebrochen. Auf eine entsprechende Frage teilte Unterstaatssekretär Andrew *Berding* mit, durch eine Begleichung der Pacht- und Leihforderungen würde wahrscheinlich das Verbot für amerikanische Kredite an die Sowjetunion aufgehoben[22]. Damit kann die Bereitschaft für eine Wiederaufnahme der Verhandlungen als eine erste Annäherung in der Frage der amerikanisch-sowjetischen Handelsbeziehungen gewertet werden.

GELENKTER KULTURELLER AUSTAUSCH KONTRA MEINUNGSFREIHEIT

In der Frage des freien kulturellen und wissenschaftlichen Austausches standen sich die sowjetische und die amerikanische Auffassung scharf gegenüber. Beide Staaten traten für eine Erweiterung dieses Austausches ein, und doch verstand jeder etwas anderes darunter, und jede Seite beschuldigte die andere, einen freien Austausch zu sabotieren. So betonte die Sowjetunion in einer am 20. September in San Francisco herausgegebenen Erklärung „Gegen Beschränkung der sowjetisch-amerikanischen kulturellen Verbindungen", sie tue alles zur Entwicklung eines ausgedehnten Kulturaustausches, während die Vereinigten Staaten einen solchen blockierten[23].

Während *Chruschtschow* die Herstellung staatlich gelenkter Kontakte und einen offiziellen kulturellen und wissenschaftlichen Austausch anstrebte, standen für die Vereinigten Staaten die Wiederherstellung der Meinungsfreiheit, die freie Zugänglichkeit von Informationsquellen und die Aufhebung der Reisebeschränkungen im Vordergrund. Das ist jedoch im kommunistischen System nicht möglich. „Darüber, was für Rundfunksendungen unsere Bevölkerung hört und was sie liest, hat keine fremde Regierung oder andere Interessengruppe zu entscheiden, das ist eine Sache unseres Volkes und seiner Regierung[24]." In einem Gespräch mit amerikanischen Gewerkschaftsführern führte *Chruschtschow* dies an dem Beispiel aus, daß eben manche Menschen gerne Roastbeef äßen und andere Gemüsesuppe. „Als Haupt der Arbeiterklasse werde ich die Arbeiter vor kapitalistischer

Propaganda schützen. Wir veröffentlichen nur Reden, die den guten Beziehungen zwischen den Staaten förderlich sind[25]." Hieraus wurde deutlich, daß der kulturelle Austausch mit der Sowjetunion auch in der Folgezeit auf offizielle Kontakte beschränkt bleiben wird.

ALLGEMEINE ABRÜSTUNG

Das einzige konkrete Ergebnis der Genfer Außenministerkonferenz war — vorbereitet durch den seit Anfang Juli 1959 zwischen *Chruschtschow* und *Eisenhower* geführten nichtöffentlichen Briefwechsel — ein Uebereinkommen der Außenminister über neue Verhandlungen in der Abrüstungsfrage[26]. Damit waren das Junktim zwischen einer Behandlung der Abrüstungsfrage und einer Lösung des Deutschland-Problems aufgelöst und der noch im westlichen Friedensplan[27] enthaltene Gedanke des „Verhandlungspakets" *(package-deal)* aufgegeben worden. Am 7. September wurde in einem gleichzeitig in London, Moskau, Paris und Washington veröffentlichten Kommuniqué[28] die Einigung der Vier Mächte über die Wiederaufnahme der Abrüstungsverhandlungen durch eine Zehnmächtekommission, der außer den vier Großmächten Bulgarien, Italien, Kanada, Polen, Rumänien und die Tschechoslowakei angehören sollten, bekanntgegeben. Die Zusammensetzung dieser Kommission bedeutete ein offenes Zugeständnis an die Sowjetunion. Zugleich war mit der Schaffung dieser außerhalb der Vereinten Nationen arbeitenden Zehnmächtekommission das Abrüstungsproblem institutionell verselbständigt worden, wenn auch betont wurde, das neue Gremium werde mit der Abrüstungskommission der Vereinten Nationen zusammenarbeiten. *Chruschtschow* war es damit gelungen, die Abrüstungsfrage von den übrigen weltpolitischen Problemen zu trennen.

Die Rede *Chruschtschows* vor den Vereinten Nationen[29] und das sowjetische Programm einer vollständigen und allgemeinen Abrüstung[30] hatten vor allem deklamatorischen Charakter, wie sie auch inhaltlich kaum Neues brachten und insbesondere in der Frage eines Kontrollsystems den westlichen Standpunkt völlig unberücksichtigt ließen. Jedoch vermochte das Auftreten *Chruschtschows* den sowjetischen Vorschlägen ein größeres Gewicht zu geben, als wenn diese von dem sowjetischen UN-Delegierten vorgetragen worden wären. In seinen weiteren Reden nahm *Chruschtschow* immer wieder auf das Abrüstungsproblem Bezug und sicherte damit seinen Vorschlägen verstärkten Widerhall. Er erreichte damit, daß den sowjetischen Vorschlägen selbst von seinen schärfsten Kritikern eine wohlwollende Prüfung zugesagt wurde. Grundlegend wurde gegen die sowjetischen Vorschläge eingewendet[31], ihre rein militärische Konzeption werde dem allgemeinen Sicherheitsbedürfnis nicht gerecht. Den Vorschlägen müsse daher ein entsprechender politischer Plan zur Seite gestellt werden. Auch in einer völlig entwaffneten Welt werde man Konflikte zwischen den Staaten nicht verhindern können.

An dem sowjetischen Abrüstungsplan wurde ferner kritisiert[32], daß die in den ersten Stufen des sowjetischen Planes vorgesehene Verminderung der konventionellen Waffen und Mannschaften unweigerlich eine Erhöhung der atomaren Bestände zur Folge haben werde.

Die westliche Kritik an den sowjetischen Vorschlägen richtete sich vor allem gegen das Fehlen eines wirksamen Kontrollsystems, das eine allgemeine und vollständige Abrüstung erst garantieren könne. *Chruschtschow* vertrat dagegen die Ansicht, daß durch seine Vorschläge eine der Hauptschwierigkeiten der bisherigen Abrüstungsvorschläge, die Frage der Kontrolle, behoben werde. Bei voller Abrüstung würden die Staaten voreinander nichts zu verheimlichen haben, und die Kontrolle könne demgemäß vollständig und allumfassend sein. Damit werde die Gefahr der Spionage beseitigt, denn wenn es keine Armeen mehr gebe, verliere die Frage der Auskundschaftung an Bedeutung[33]. Am 9. Oktober erklärte der sowjetische UN-Delegierte *Kusnezow* zu der Kritik an den Kontrollmöglichkeiten, jede Verletzung würde sofort dem Sicherheitsrat und der Vollversammlung der Vereinten Nationen unterbreitet werden, während ein detailliertes Kontrollsystem dann ausgearbeitet werden müßte, wenn man sich über die sowjetischen Vorschläge im Prinzip geeinigt hätte[34].

Das Schwergewicht der Abrüstungsverhandlungen dürfte trotz der gegenwärtigen Erörterungen in der Vollversammlung der Vereinten Nationen und der Einsetzung einer Zehnmächtekommission, die zu Beginn des kommenden Jahres in Genf ihre Arbeit aufnehmen soll, bei der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten liegen. „Wir wollen mit dem Starken ein Uebereinkommen erzielen und dadurch mit allen Staaten ein Uebereinkommen zur Abschaffung des Kalten Krieges erreichen[35].“ Damit zeigte sich deutlich die Absicht der sowjetischen Politik, einen Keil zwischen die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten zu treiben, die auch durch die getrennten Gespräche zwischen *Chruschtschow* und *Macmillan* und den geplanten Besuch *Chruschtschows* bei *de Gaulle* angedeutet wird.

DAS DEUTSCHLAND-PROBLEM UND DIE BERLIN-FRAGE

Mit der getrennten Behandlung der Abrüstungsfrage ist die bisherige Grundlage der westlichen Verhandlungstaktik — Zugeständnisse in der Abrüstungsfrage gegen Zugeständnisse in der Deutschland-Frage — schwer erschüttert worden. Da für die Sowjetunion der Ausgangspunkt die Anerkennung des Bestehens zweier deutscher Staaten ist und die Vereinigten Staaten betonten, hinsichtlich ihrer Rechte und Verpflichtungen in Berlin keine Zugeständnisse machen zu können, rückte eine Annäherung in der deutschen Frage aus dem Bereich des Möglichen. *Chruschtschow* forderte die Anerkennung der „Realität“, daß jeder der bestehenden deutschen Staaten auf seine Weise leben und keiner auf sein soziales System verzichten wolle. Er wiederholte damit die im sowjetischen Friedensvertragsentwurf[36] vom 10. Januar 1959 enthaltenen Vorschläge[37]: „Wir können ja nicht mit Gewalt erzwingen, daß der eine deutsche Staat vor dem anderen kapituliert! Mögen die Deutschen selber übereinkommen, wie sie leben, wie sie ihre gegenseitigen Beziehungen gestalten wollen. Ist es nicht besser, ohne weitere Verzögerungen einen Friedensvertrag mit beiden deutschen Staaten zu schließen und so den Funken in der Asche auszutreten, bevor er einen neuen Brand entflammt hat? Der Abschluß des Friedensvertrages würde auch den glimmenden Funken in West-Berlin zum Erlöschen bringen, und so würde eine normale Lage geschaffen werden[38].“

Bereits in der ersten Phase der Genfer Konferenz hatte es sich gezeigt, wie gering der Spielraum für eine Lösung der deutschen Frage war, und die Außenminister waren in nichtöffentlichen Sitzungen dazu übergegangen, eine isolierte Lösung für Berlin ins Auge zu fassen. Mit dem zwischen Chruschtschow und Eisenhower getroffenen Uebereinkommen, die Berlin-Verhandlungen wieder aufzunehmen[39], wurde die Berlin-Frage de facto aus dem Gesamtzusammenhang des Deutschland-Problems herausgelöst und damit der — durch den westlichen Friedensplan bereits modifizierte — Plan einer Lösung des Deutschland-Problems durch eine Wiedervereinigung Deutschlands als Ergebnis von freien Wahlen zumindest vorerst aufgegeben.

Die Erklärung *Chruschtschows*[40], die sowjetischen Berlin-Vorschläge vom 10. bzw. 27. November 1958[41] seien niemals als eine Drohung gedacht gewesen, ermöglichte es *Eisenhower*, der Teilnahme an einer Gipfelkonferenz zuzustimmen. Der Regierende Bürgermeister von Berlin, Willy *Brandt*, erklärte dazu, mit der Aufhebung des gegen Berlin und die alliierten Rechte in Berlin gerichteten Ultimatums sei ein schwerer Druck von der Stadt genommen worden. Der Angriff auf Berlin sei damit erfolgreich abgewehrt worden. Wenn jedoch Berlin als Hebel dienen sollte, um ein Ost-West-Treffen zu erzwingen, sei *Chruschtschow* erfolgreich gewesen[42].

Nach seiner Rückkehr aus Washington und Peking hat *Chruschtschow* in einer Rede vor dem Obersten Sowjet am 31. Oktober 1959[43] eine erneute Erläuterung des sowjetischen Koexistenzbegriffs gegeben, die im Hinblick auf die bevorstehende Gipfelkonferenz besonders beachtenswert ist. *Chruschtschow* erklärte: „Man darf die gegenseitigen Kompromisse im Interesse des friedlichen Nebeneinanderseins der Staaten nicht mit Konzessionen in den Prinzipien, d. h. darüber, was die Natur unseres sozialistischen Systems und unserer Ideologie anbetrifft, verwechseln. Auf diesem Gebiet darf keine Rede von irgendwelchen Konzessionen oder irgendeinem Zurückweichen sein. Sollte es Konzessionen in den Prinzipien, in den Fragen der Ideologie geben, so würde das ein Abgleiten auf die Positionen unserer Gegner bedeuten. Das würde einen qualitativen Wechsel der Politik, einen Verrat an der Sache der Arbeiterklasse bedeuten. Derjenige, der diesen Weg beschreiten wird, wird den Weg des Verrats am Werk des Sozialismus gehen, und gegen ihn müßte das Feuer der unerbittlichen Kritik gerichtet werden.“

Helga Haftendorn

ANMERKUNGEN

[1]) Rede *Chruschtschows* in Nowosibirsk am 10. Oktober 1959. *TASS* (deutsch), 10. 10. 1959.

[2]) Begrüßungsansprache *Chruschtschows* auf der Andrews Air Force Base am 15. September 1959. *The New York Times* (Int. Ed.), 17. 9. 1959.

[3]) Pressekonferenz *Eisenhowers* in Gettysburg am 12. August 1959. *The New York Times* (Int. Ed.), 14. 8. 1959.

[4]) Rede *Chruschtschows* auf einem Empfang in der Stadthalle von Los Angeles am 19. September 1959. *Die Sowjetunion heute* (sowjetische Botschaft, Bonn), Nr. 28, 1. 10. 1959. (Im folgenden zitiert als *S. U. heute.*)

[5]) Rede und Antworten *Chruschtschows* im National Press Club in Washington am 16. September 1959, *S. U. heute*, Nr. 27, 20. 9. 1959.

[6]) *Time* (Atlantic Edition), 28. 9. 1959, S. 16.

[7]) *Chruschtschow* im National Press Club a. a. O.

[8]) Unterredung *Chruschtschows* mit amerikanischen Gewerkschaftsführern in San Francisco am 21. September 1959. *The New York Times* (Int. Ed.), 23. 9. 1959. Eine abweichende Darstellung findet sich in *S. U. heute*, Nr. 28, 1. 10. 1959.

[9]) Rede *Chruschtschows* im New York Economic Club am 17. September 1959. *S. U. heute*, Nr. 28, 1. 10. 1959.

[10]) Rede *Chruschtschows* in Pittsburgh am 24. September 1959. *S. U. heute*, Nr. 28, 1. 10. 1959.

[11]) Vgl. den Beitrag von Günter *Conrad*, „Kapitalismus und Sowjetsozialismus als Denkmodelle der volkswirtschaftlichen Diskussion" in Europa-Archiv 19—20/1959, S. 625.

[12]) *Chruschtschow* im National Press Club a. a. O.

[13]) Vgl. hierzu auch den Beitrag von Günter *Conrad*, „Die Wachstumsfaktoren der sowjetischen und der amerikanischen Industrieproduktion" in Europa-Archiv 18/1959, S. 570.

[14]) *Chruschtschow* im New York Economic Club a. a. O.

[15]) Rede *Chruschtschows* vor der Handelskammer in Des Moines am 22. September 1959. *S. U. heute*, Nr. 28, 1. 10. 1959.

[16]) *Chruschtschow* in Pittsburgh a. a. O.

[17]) Ebenda.

[18]) *Chruschtschow* im National Press Club a. a. O.

[19]) *Chruschtschow* im New York Economic Club a. a. O.

[20]) Unterredung *Chruschtschows* mit amerikanischen Wirtschaftsführern in Washington am 24. September 1959. *S. U. heute*, Nr. 28, 1. 10. 1959.

[21]) Erklärung und Ausführungen von Andrew *Berding* über die Wiederaufnahme der Verhandlungen zur Regelung der Leih- und Pachtverpflichtungen der Sowjetunion. *Amerika-Dienst* (Kabel-Dienst), 28. 9. 1959.

[22]) Ebenda.

[23]) Sowjetische Erklärung „Gegen Beschränkung der sowjetisch-amerikanischen kulturellen Verbindungen". *S. U. heute*, Nr. 28, 1. 10. 1959.

[24]) *Chruschtschow* im New York Economic Club a. a. O.

[25]) Unterredung *Chruschtschows* mit amerikanischen Gewerkschaftsführern in San Francisco a. a. O.

[26]) Kommuniqué der Vier Mächte über die Wiederaufnahme der Abrüstungsverhandlungen vom 5. August 1959. *Amerika-Dienst*, 5. 8. 1959.

[27]) „Grundzüge eines Stufenplanes für die deutsche Wiedervereinigung, die europäische Sicherheit und eine deutsche Friedensregelung." Europa-Archiv 12/1959, S. D 224.

[28]) Kommuniqué der Vier Mächte über die Wiederaufnahme der Abrüstungsverhandlungen durch eine Zehnmächtekommission vom 7. September 1959. *The New York Times* (Int. Ed.), 9. 9. 1959.

[29]) Ansprache *Chruschtschows* vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen in New York am 18. September 1959. Vgl. den Wortlaut auf S. D 306 dieser Folge.

[30]) Vgl. den Wortlaut auf S. D 310 dieser Folge.

[31]) Rede des griechischen UN-Delegierten Christian *Palamas* im Politischen Ausschuß der Vereinten Nationen am 22. Oktober 1959. *Neue Zürcher Zeitung* (Fernausgabe), 24. 10. 1959.

[32]) Rede des französischen UN-Delegierten Jules *Moch* im Politischen Ausschuß der Vereinten Nationen am 22. Oktober 1959. *Neue Zürcher Zeitung* (Fernausgabe), 24. 10. 1959.

[33]) *Chruschtschow* auf einem Empfang in der Stadthalle von Los Angeles a. a. O.

[34]) Rede des sowjetischen UN-Delegierten *Kusnezow* im Politischen Ausschuß der Vereinten Nationen am 9. Oktober 1959. *The New York Times* (Int. Ed.), 11. 10. 1959.

[35]) *Chruschtschow* im National Press Club. *The New York Times* (Int. Ed.), 18. 9. 1959.

[36]) Sowjetischer Entwurf für einen Friedensvertrag mit Deutschland vom 10. Januar 1959. Europa-Archiv 2—3/1959, S. D 21.

[37]) Vgl. dazu auch den Beitrag von Fritz *Erler*, „Disengagement und die Wiedervereinigung Deutschlands", in Europa-Archiv 9—10/1959, S. 291, und den Beitrag von Wilhelm *Grewe*, „Ein Friedensvertrag mit Deutschland?", in Europa-Archiv 9—10/1959, S. 301 ff.

[38]) Rede *Chruschtschows* im amerikanischen Fernsehen am 27. September 1959. *S. U. heute*, Nr. 28, 1. 10. 1959.

[39]) Kommuniqué vom 27. September 1959 über die Besprechungen Präsident *Eisenhowers* mit Ministerpräsident *Chruschtschow* in Camp David. Vgl. den Wortlaut auf S. D 315.

[40]) Rede *Chruschtschows* auf einer Kundgebung in Moskau am 28. September 1959. *S. U. heute*, Nr. 28, 1. 10. 1959.

[41]) Rede *Chruschtschows* im Moskauer Sportpalast am 10. November 1958. Europa-Archiv 24/1958, S. 11297 ff. und Note der Sowjetregierung vom 27. November 1958. Europa-Archiv 24/1958, S. 11300 ff.

[42]) Pressekonferenz und Rede des Regierenden Bürgermeisters von Berlin, Willy *Brandt*, in Zürich am 19. Oktober 1959. *Neue Zürcher Zeitung* (Fernausgabe), 21. 10. 1959.

[43]) Vgl. *Neue Zürcher Zeitung* (Fernausgabe), 3. 11. 1959.

Die Initiative General de Gaulles zur Lösung der Algerienfrage:

Ein entscheidender Schritt zur Beendigung des Konflikts

Von Walter Schütze

MOTIVE FÜR DEN ZEITPUNKT DER INITIATIVE

Fast ein Jahr nach dem ersten — ergebnislos verlaufenen — Versuch, die algerische Rebellenbewegung zur Einstellung des Kampfes zu veranlassen, dem sogenannten Angebot des „Friedens der Tapferen"[1], legte der französische Staatspräsident am 16. September 1959 ein klar umrissenes Programm für die politische Zukunft Algeriens vor. *De Gaulle* hatte sich bis dahin stets geweigert, sich auf bestimmte Lösungen festzulegen. Statt die von den Sprechern der Algerien-Franzosen geforderte „Integration" zur offiziellen Politik Frankreichs zu machen, erklärte er mehrfach, das künftige Statut Algeriens lasse sich nicht „in Worten festnageln", und „das, was noch zu tun sei", müsse mit den Algeriern selbst getan werden. War dieses Zögern de Gaulles und waren seine ausweichenden Formulierungen durch das Bestreben bestimmt, zunächst seine eigene Autorität überall durchzusetzen und sich des unbedingten Gehorsams der Armee zu versichern, so haben vor allem zwei Gesichtspunkte den Zeitpunkt seiner entscheidenden Algerienerklärung beeinflußt. Einmal hielt der Präsident die psychologischen und faktischen Voraussetzungen in Algerien selbst für gegeben, und sodann schien die internationale Lage eine grundsätzliche Stellungnahme immer dringender zu erfordern.

Angesichts des Drängens der westlichen Verbündeten, Frankreich solle verbindlich erklären, welche Lösung es im algerischen Konflikt anstrebe, und der Gefahr, daß die Vereinigten Staaten und damit mehrere, vor allem lateinamerikanische Staaten den französischen Standpunkt auf der kommenden UN-Vollversammlung nicht mehr unterstützen würden, hielt *de Gaulle* einen schnellen Schritt für notwendig. Im Anschluß an den Besuch des amerikanischen Präsidenten, Dwight D. *Eisenhower*, in Paris ließ er Anfang September bekanntgeben, er würde „bis Mitte des Monats" eine Erklärung veröffentlichen. Gleichzeitig wurde in Washington angekündigt, daß Eisenhower dazu Stellung nehmen würde. Zweifellos hatte de Gaulle Eisenhower in Paris über die Grundzüge seines Algerienplanes bereits informiert.

---

[1]) In seiner Pressekonferenz vom 23. Oktober 1958 forderte der damalige Regierungschef zum „Frieden der Tapferen" auf. Die Aufständischen sollten über die französischen Botschaften in Tunis und Rabat Delegierte nach Paris entsenden, um die Maßnahmen zur Einstellung des Feuers zu regeln. Die FLN lehnte am 25. Oktober diese Aufforderung ab und bestand auf gleichzeitigen politischen Verhandlungen über einen Friedensschluß.

Die bereits vorher von *de Gaulle* erlassenen Instruktionen (an den Oberbefehlshaber in Algerien, General *Salan*), die eine Beteiligung jeder politischen Richtung und Partei an den Wahlen zur Pariser Nationalversammlung vorsahen und der FLN die Möglichkeit eröffnen sollten, ihr Programm legal zu vertreten, wurden von der Bewegung ignoriert. Die Wahlen wurden von vornherein als ungültig bezeichnet.

Am Abend des 16. September, dem Tage, an dem in den Vereinten Nationen die Einbeziehung der Algerienfrage in die Tagesordnung der Vollversammlung beschlossen wurde, gab *de Gaulle* über den französischen Rundfunk und das Fernsehen seine programmatische Erklärung ab[2]. Am Morgen desselben Tages waren der Ministerrat und am Nachmittag der Generaldelegierte für Algerien, Paul *Delouvrier*, von dem Text der Erklärung in Kenntnis gesetzt worden.

Man würde der Tragweite dieser Initiative nicht gerecht werden, wollte man darin nur den Versuch sehen, eine eventuelle Verurteilung Frankreichs durch die UN-Vollversammlung abzuwenden und weiteren diplomatischen Erfolgen der Rebellenregierung des FLN *(Front pour la Libération Nationale)* vorzubeugen. Vielmehr glaubte de Gaulle jetzt, all die zahlreichen inneren und äußeren Bedingungen geschaffen zu haben, unter denen allein eine Lösung des Konfliktes möglich erschien.

EINE ANALYSE DER ERKLÄRUNG DE GAULLES

Die Anerkennung des Rechtes auf Selbstbestimmung der Algerier bildet den Kernpunkt des Programmes. Von diesem Grundsatz ausgehend, ist eine Volksabstimmung in Algerien mit einer dreifachen Optionsmöglichkeit vorgesehen. Diese hier umrissene Lösung entspricht in etwa den Möglichkeiten, die im vorigen September den afrikanischen Territorien zur Wahl gestellt wurden, d. h. die Wahl zwischen der Eingliederung in den französischen Staat (überseeische Departements), der weitgehenden staatlichen Autonomie („Communauté") und der völligen Unabhängigkeit[3]. *De Gaulle* setzt so folgerichtig die damals begonnene Politik fort, indem er der algerischen Bevölkerung das zugesteht, was der afrikanischen Bevölkerung bereits bei der Verfassungsbefragung zugestanden wurde. Das Wort der „Selbstbestimmung der Algerier" sprach er zum erstenmal öffentlich Ende August — also noch vor dem Treffen mit Eisenhower in Paris — aus, als er seine Inspektionsreise bei dem Offizierskorps in Algerien durchführte.

Mit der Anerkennung dieses Grundsatzes ist der Bruch mit der bisher als „offiziell" geltenden und vom Ministerpräsidenten mehrfach vor der Kammer vertretenen Algerienpolitik Frankreichs vollzogen. Die algerischen Departements galten bisher als integrierender und unveräußerlicher Bestandteil des Staatsgebietes der Republik. Die Verfassung der V. Republik sieht keine ausdrückliche Sonderregelung für Algerien vor, und die algerische Bevölkerung ist dementsprechend mit vollstimmberechtigten Abgeordneten im französischen Parlament vertreten. Alle von den Regierungen der IV. Republik erwogenen Lösungsmöglichkeiten gingen über die Gewährung einer beschränkten inneren Autonomie und Eigenständigkeit, der sogenannten „personnalité algérienne", nicht hinaus. Rein formell gibt auch die jetzige Verfassung keinem zur Republik gehörenden Gebietsteil das Recht auf einen Austritt aus dem Verbande der Französischen Republik. Der Hinweis de Gaulles auf die ihm als Präsidenten zustehende Vollmacht, Volksbefragungen durchzuführen (Titel II, Artikel 11), und die Erklärung, daß die Entscheidung der algerischen Bevölkerung durch eine Volksbefragung in

[2]) Vgl. die Uebersetzung des Wortlautes der Erklärung im Dokumentationsteil auf S. D 319.

[3]) Vgl. hierzu auch den Beitrag von Charles André *Massa*, „Die französische Verfassung vom 5. Oktober 1958 und die überseeischen Gebiete" in Europa-Archiv 4/1959, S. 109—120.

Frankreich bestätigt werden soll, lassen den Schluß zu, daß die Frage der Verfassungsänderung auf diesem Wege geregelt wird. Die von de Gaulle für den Abschluß der Uebergangszeit gesetzte Frist von höchstens vier Jahren fällt überdies mit dem Ende der augenblicklichen Legislaturperiode zusammen und ist wohl auch mit aus diesem Grunde gewählt worden. Ganz allgemein wird die Auffassung vertreten, daß die Uebergangszeit zwischen Waffenstillstand und Volksbefragung in Algerien wohl nicht vier Jahre dauern würde, sondern daß eine zeitlich kürzere Spanne zur Schaffung der Voraussetzungen einer freien Wahl genügen würde. Die Feststellung de Gaulles, daß die von den Algeriern zu treffende Entscheidung nicht nur der Zustimmung des französischen Parlamentes, sondern auch der Zustimmung aller Franzosen bedarf, ist von der FLN als eine Einschränkung des Selbstbestimmungsrechtes ausgelegt worden. Eine derartige Interpretation übersieht aber die rein rechtlichen Schwierigkeiten der Neugestaltung der Verhältnisse. Es handelt sich hier mehr um eine Ratifikation im juristischen Sinne, ohne die staatsrechtliche Veränderungen nicht wirksam werden können.

Die von de Gaulle gewählte Formulierung der drei Optionsmöglichkeiten macht deutlich, daß der „mittlere Weg“ der algerischen Eigenstaatlichkeit im französischen förderativen Verbande von ihm bevorzugt wird. Es sollte dies zunächst noch deutlicher in der Erklärung de Gaulles zum Ausdruck kommen, doch wurde dieser Gedanke dann vor allem aus psychologischen Gründen fallengelassen. Die von de Gaulle als „Französisierung“ umrissene völlige Einordnung Algeriens in das französische Verwaltungs- und Sozialsystem legt den Nachdruck auf die enormen Lasten, die auf allen Gebieten für Frankreich daraus entstehen würden. Diese völlige „Französisierung“ geht weit über die von den „Ultras“ geforderte „Integration“ hinaus und ist bisher in Frankreich auch nie ernsthaft gefordert worden (wohl aber von den nationalen algerischen Kreisen und von Ferhat *Abbas* selbst in den Jahren vor Ausbruch des offenen Konfliktes) und würde ohne Zweifel von den französischen Wählern schon deshalb abgelehnt werden, weil dann Frankreich mit einem Wort *Herriots* letztlich Gefahr laufen würde, zur „Kolonie seiner Kolonien“ zu werden. Der Gedanke, die jungen Staaten der französisch-afrikanischen Gemeinschaft in der Form eines echten Bundesstaates mit Frankreich zu vereinigen, hat aus demselben Grunde in Frankreich wenig Gegenliebe gefunden. Um sich vorzustellen, was eine völlige Angleichung Algeriens an Frankreich bedeuten würde, braucht man nur an die Probleme zu denken, die beispielsweise eine Ausdehnung der staatlichen Kinderhilfen usw. auf Algerien mit sich bringen würde.

Die Unabhängigkeit Algeriens wird von *de Gaulle* mit einer Reihe von Konsequenzen und wirtschaftlichen Einschränkungen verknüpft, welche diese Lösung selbst für die muselmanische Bevölkerung wenig anziehend gestalten sollen und können. Auf diese für den Erfolg der Verständigungsaktion wesentliche Frage wird im Zusammenhang mit der Erklärung von Ferhat *Abbas* noch einzugehen sein.

Die dritte Lösung, die des „mittleren Weges“, stellt endlich zwei verschiedene Gesichtspunkte in den Vordergrund:

1. Die algerische Regierung hat in allen inneren Angelegenheiten volle Handlungsfreiheit, wird aber eine Art föderativen Aufbaus besitzen. Da diese föderative

Form der Regierung in Zusammenhang gebracht wird mit der Existenz verschiedener ethnographischer und religiöser Gruppen (derjenigen französischen Ursprungs, der arabischen und kabylischen Sprachgruppe, der Mozabiten-Sekte, die alle als „Algerier“ bezeichnet werden), kann sie wohl nur die Gewährung einer kulturellen Autonomie und die Wahrung der Minoritätenrechte bedeuten. Eine politisch-verwaltungsmäßige Trennung in Form eines echten bundesstaatlichen Aufbaus, so wie er beispielsweise durch die Länder in der Bundesrepublik gegeben ist, wird hier nicht erwähnt und würde sich infolge der Verzahnung der verschiedenen Bevölkerungselemente auch kaum durchführen lassen.

2. Zwischen dem autonomen Algerien mit einer eigenen Regierung und der französischen Republik wird ein Verhältnis vorgeschlagen, das Algerien ungefähr die Rolle eines Mitgliedstaates der „Communauté“ geben würde. Die von *de Gaulle* aufgezählten Angelegenheiten, die in enger Verbindung mit Frankreich behandelt würden — Wirtschaft, Erziehungswesen, Verteidigung und auswärtige Angelegenheiten —, entsprechen den Kompetenzen, die als „gemeinsame Angelegenheiten“ der Kompetenz der Organe der französisch-afrikanischen Gemeinschaft unterliegen (Titel XII, Artikel 78 der Verfassung der V. Republik) mit Ausnahme der Erziehungsfragen, die in der Verfassung nicht unter die Gemeinschaftskompetenzen fallen. Allerdings fehlt in der Erklärung de Gaulles der Hinweis auf eine Mitgliedschaft Algeriens in der Gemeinschaft, und ein entscheidender Unterschied zu den afrikanischen Mitgliedstaaten besteht darin, daß de Gaulle die von den Algeriern zu treffende Wahl als endgültig, als „definitif“ betrachtet. Die sogenannte „Austrittsklausel“, die den afrikanischen Staaten das Recht gibt, die Gemeinschaft mit Frankreich zu lösen (Titel XII, Artikel 86), scheint also auf Algerien nicht angewendet zu werden.

Vor dem Hintergrund der Erklärung de Gaulles wird klar, daß die bisher von ihm in Algerien durchgesetzten und die jetzt angelaufenen Verwaltungs- und Wirtschaftsmaßnahmen[4] bezwecken, die Voraussetzungen für die Eigenstaatlichkeit des Landes zu schaffen.

Die Formulierungen de Gaulles lassen überdies deutlich werden, daß Parolen wie „Algerien ist französisch“ und „sofortige Unabhängigkeit“ — obwohl sie nicht ausdrücklich genannt werden — zu den „sterilen und grob vereinfachenden Schlagworten“ gehören, mit denen nichts erreicht werden kann. Bedeutsamer ist jedoch, daß *de Gaulle* der in französischen Rechtskreisen vertretenen Meinung, die Algerier hätten sich bereits durch die Zustimmung zur Verfassung der V. Republik endgültig für Frankreich entschieden, eine klare Absage erteilt. Er verneint die Möglichkeit, das Wahlrecht voll zur Anwendung kommen zu lassen, solange die Kämpfe andauern, und spricht von den hier zu verwirklichenden Voraussetzungen: der Rückkehr des Friedens. Daher auch sein Hinweis auf die Stimmen, welche die Echtheit der damaligen Wahlen anzweifeln, und auf die Tatsache, daß die Wähler „unter dem Druck der Ordnungstruppen und der Drohung der Aufständischen“ standen. Die Befriedung, die vielumstrittene „Pacification“, wird nicht unbedingt als eine völlige Vernichtung der Rebellenarmee

[4]) Hier handelt es sich um die in Aussicht gestellte Bildung von „Generalräten“ zur Mitwirkung an der Verwaltung in Algier und um die Bemühungen zur Ansiedlung französischer Industrien im Rahmen des „Constantine-Plans“.

verstanden, sondern als die Erreichung eines Zustandes, indem die FLN ihre Kampf- und Terroraktionen aufgibt. Es ist auch nicht ersichtlich, wie die Zahl der Opfer unter die von de Gaulle genannte Zahl von 200 im Jahr gesenkt werden soll, wenn es nicht zu einer Einigung mit der FLN kommt[5].

Was die für die nächste Zukunft wichtigste Frage, den Waffenstillstand, angeht, so verweist de Gaulle auf sein Angebot des „Friedens der Tapferen" vom 28. Oktober 1958, das Kontakte auf örtlicher Ebene oder aber generell über die Aushandlung der Bedingungen zur Einstellung des Feuers vorsieht und dem Gegner eine ehrenvolle Behandlung zusichert. Von einer bedingungslosen Uebergabe, wie sie von rechtsextremen Kreisen in Frankreich gefordert wurde, war nicht die Rede.

War die damalige Initiative de Gaulles von der FLN abgelehnt worden, weil sie nicht gleichzeitig politische Verhandlungen vorsah, so ist durch die Erklärung vom 16. September 1959 eine völlig neue Lage geschaffen worden. De Gaulle lehnt zwar die Forderung der Befreiungsfront, als legitimer Sprecher des algerischen Volkes von Frankreich anerkannt zu werden, kategorisch ab, macht diese Forderung aber insofern gegenstandslos, als er das Ergebnis von politischen Verhandlungen über die Zukunft Algeriens vorwegnimmt und von sich aus das Selbstbestimmungsrecht zugesteht.

Die Modalitäten und Etappen dieses Emanzipierungsprozesses werden gleichfalls umrissen. Innerhalb von höchstens vier Jahren werden die normalen Verhältnisse, die eine Abhaltung von Wahlen und Abstimmungen ermöglichen, wiederhergestellt, den auf seiten der FLN Kämpfenden wird die volle Amnestie zugesichert — de Gaulle spricht von der „freien Rückkehr" und von der Freilassung der Inhaftierten und Internierten. Die „politische Organisation der Erhebung" wird sich dann — so kann man daraus schließen — als politische Partei in Algerien konstituieren und wird unter denselben Bedingungen wie jede andere Partei ihr Programm vertreten, Kandidaten aufstellen und an den Wahlen teilnehmen können.

Dieser Gedanke, den bisher als Rebellen Geächteten das Recht zu geben, ungehindert und in voller Meinungsfreiheit für das von ihnen verkündete Ziel, die Unabhängigkeit, Propaganda zu machen, bedeutet einen so radikalen Bruch mit der bisher in Algerien geübten Politik, daß es heute noch schwer vorstellbar ist, wie sich dieser Uebergang zur Legalität im einzelnen vollziehen soll.

DIE ERKLÄRUNG VON FERHAT ABBAS VOM 29. SEPTEMBER 1959

Die schwierige Lage, in die die algerische Exilregierung durch die Erklärung des Gaulles versetzt wurde, wird dadurch erhellt, daß sie in ihrem Hauptquartier in Tunis fast zwei Wochen brauchte, um sich auf eine Erwiderung zu einigen. Ihre politischen Führer mußten darauf bedacht sein, die internationale Meinung,

5) Nach den im offiziellen Mitteilungsblatt des Generaldelegierten der französischen Regierung in Algerien veröffentlichten Angaben belief sich die Zahl der zivilen Opfer des Terrorismus in der Woche vom 24. bis 30. August 1959 auf 36, der militärischen Verluste auf französischer Seite auf 26. In der Woche vom 31. August bis 6. September fielen den Aktionen der FLN zum Opfer: 52 Zivilisten, 16 Militärs. Vom 1. Januar bis 31. August betrug die Zahl der Opfer: 157 Algerier-Franzosen, 1456 Muselmanen.

die ihrer Sache mit Sympathie gegenüberstand, nicht vor den Kopf zu stoßen. Die überwiegend positive Aufnahme der de Gaulle-Erklärung ließ erkennen, daß bei einer einfachen Absage die FLN in Zukunft nicht mehr auf eine wirksame diplomatische Unterstützung in den Vereinten Nationen rechnen konnte. Die Berichte des Informationsministers der Bewegung, *Yazid*, über die Stimmung der Delegierten in New York trugen in starkem Maße dazu bei, die Opposition einiger militärischer Führer zu überspielen. Angesichts der Aussichtslosigkeit eines militärischen Sieges in Algerien und der Haltung von Tunesien und Marokko, also der Länder, von denen aus die Operationen der FLN-Armee genährt werden, neigte sich die Waage deshalb den zur Verständigung mit Frankreich Bereiten zu.

Die Erklärung[6], welche der Chef der provisorischen Regierung, Ferhat *Abbas*, am 29. September 1959 in Tunis verlas, stimmte der von *de Gaulle* aufgezeigten Lösung grundsätzlich bei, enthielt aber eine Reihe von Vorbehalten und Einschränkungen, die der FLN bei künftigen Verhandlungen einen möglichst großen Spielraum geben sollten.

Zwei wesentliche Konzessionen sind hierin enthalten: Die FLN fordert erstens nicht mehr die Anerkennung der provisorischen Regierung und zweitens die Gewährung der Unabhängigkeit als Vorbedingungen für die Aufnahme von Verhandlungen. (Der zweite Punkt war allerdings schon vor einigen Monaten auf das „Recht der Unabhängigkeit" abgeschwächt worden.) Vielmehr wird die Bereitschaft der Befreiungsfront verkündet, die Kampfhandlungen unverzüglich einzustellen und Verhandlungen mit der französischen Regierung aufzunehmen.

Die Vorbehalte beziehen sich einmal auf die von *de Gaulle* aufgezeigten Folgen der Option für die Unabhängigkeit. Ferhat *Abbas* lehnt eine eventuelle Teilung des Landes wie auch eine Aufsplitterung in autonome ethnische Gruppen — im Gegensatz zu *de Gaulle* spricht er von der „soziologischen Einheit des algerischen Volkes" — scharf ab. Von einer gebietsmäßigen Aufteilung ist nun aber in der Erklärung vom 16. September nichts gesagt, wenngleich man die „Umgruppierung und Niederlassung" derjenigen Algerier, die bei Frankreich bleiben wollen, so interpretiert hat und hier von einer „Israel-Lösung" sprach. Damit kann a priori aber auch eine Repatriierung nach Frankreich gemeint sein. Die einzige von offizieller Seite erfolgte Stellungnahme hierzu, das Interview des französischen Außenministers, Maurice *Couve de Murville*, für die amerikanische Rundfunkgesellschaft CBS (gegeben am 30. September, gesendet am 11. Oktober), läßt die Frage offen. Die „Sezession" Algeriens würde zum Chaos führen und derart schwierige Probleme aufwerfen, daß es heute unmöglich sei, zu sagen, wie dann eine Lösung gefunden werden könnte.

Die von Ferhat *Abbas* weiterhin geforderte Beteiligung an den Bodenschätzen der Sahara im Rahmen einer internationalen Zusammenarbeit dürfte andererseits auf keine unüberwindlichen Hindernisse stoßen, da Frankreich sich bereits auf ein Zusammengehen mit den Anliegerstaaten (beispielsweise bei dem Bau einer Erdölleitung durch Tunesien) hin orientiert. Ein direkter Anspruch auf die von Frankreich verwalteten Sahara-Gebiete wird von Ferhat Abbas nicht erhoben. *De Gaulle* bezog sich nur auf die „zwölf algerischen Departements" und nimmt

[6]) Vgl. die Uebersetzung des Wortlauts der Erklärung im Dokumentationsteil auf S. D 323.

damit die auch verwaltungsmäßig von Algerien getrennten zwei Sahara-Departements von der Neuordnung aus.

Die von Ferhat *Abbas* weiterhin genannten Voraussetzungen entsprechen im wesentlichen — wenn man von den polemischen Formulierungen absieht — denen der de Gaulle-Erklärung: Freilassung der Internierten, Rückkehr der im Exil lebenden Algerier, freie Wahlen nicht „unter dem Druck einer Besatzungsarmee“ (und des bisherigen französischen Verwaltungsapparates). Der völlige Abzug der französischen Streitkräfte — deren Gesamtzahl einschließlich Hilfstruppen von ihm mit fast einer Million Mann angegeben wird, obwohl diese nach den offiziellen französischen Angaben kaum die Hälfte erreicht — wird zwar nicht direkt gefordert, doch sind seine Worte in diesem Sinne interpretiert worden. Einem Rückzug aller in Algerien stationierten Truppen und einer paritätischen Ueberwachung der Wahlen durch französische und FLN-Streitkräfte wird die französische Regierung niemals zustimmen können; es kann nach der Erklärung vom 16. September nicht der geringste Zweifel daran bestehen, daß Algerien bis zur Entscheidung über das künftige Statut französisches Hoheitsgebiet bleiben soll. Dagegen stimmt *de Gaulle* der Teilnahme von internationalen Beobachtern — wenn auch nicht, wie von FLN-Sprechern des öfteren gefordert, einer UN-Kommission — an den Abstimmungsvorgängen bei.

Für die unmittelbare Entwicklung ist es jedoch ausschlaggebender, daß sich Ferhat *Abbas* einverstanden erklärt, über die Bedingungen und Garantien zur Einstellung der Kampfhandlungen wie zur Teilnahme an dem Selbstbestimmungsprozeß mit der französischen Regierung zu diskutieren. Angesichts der Tatsache, daß die Algerische Befreiungsfront sich mit dem von *de Gaulle* verkündeten Programm grundsätzlich einverstanden erklärt, daß ein auch nur annähernd zu rechtfertigendes Kriegsziel damit nicht mehr besteht und beide Seiten die Nutz- und Sinnlosigkeit der Fortführung des Kampfes anerkannt haben, ist es eine leidige Frage, darüber zu streiten, ob man „provisorische Regierung der algerischen Republik“ nun in Anführungsstriche setzen oder die kommenden Gespräche als politische Verhandlungen bezeichnen muß oder nicht.

Der tunesische Staatschef, Habib *Bourguiba,* setzte sich mit aller Entschiedenheit für einen Ausgleich und die sofortige Aufnahme von Gesprächen zwischen Paris und der FLN ein. „Ich hätte (an Stelle von Ferhat Abbas) de Gaulle telegraphiert: „Ich komme in Orly (dem Pariser Flughafen) an“, erklärte er in seiner Pressekonferenz vom 1. Oktober 1959. Bourguiba warb für Verständnis für die schwierige Situation, in der sich beide Parteien befinden: „Es muß mit einer gewissen Vorsicht vorgegangen werden, will man nicht Gefahr laufen, den großen Schritt, der hier getan wurde, scheitern zu lassen. In der Rede des Generals de Gaulle sind unangenehme Dinge für die Algerier enthalten, und diese haben selbstverständlich eine Erwiderung bringen wollen . . .“ „Auch einige Franzosen haben in der Erklärung der GPRA (Provisorische Regierung der Algerischen Republik) unangenehme Dinge gefunden. Und doch haben die Algerier einen gewaltigen Schritt getan. Ich weiß darum. Seit zwei Jahren kämpfe ich, um sie zu bewegen, auf die Unabhängigkeit als Vorbedingung zu verzichten. Die algerischen Kämpfer haben in der Tat das Gelöbnis abgelegt, die Waffen erst nach dem Siege niederzulegen.“

Die Erklärung von Ferhat *Abbas* hatte eine sofortige Verstärkung der gegenseitigen Fühlungnahme zur Folge, die über Tunis schon seit einiger Zeit stattgefunden hatte. Die sich häufenden Reisen der Botschafter zwischen Frankreich, Tunesien und Marokko und politischer Persönlichkeiten ließen den Eindruck aufkommen, man befinde sich in einem Stadium des Abtastens und des taktischen Zögerns, in dem jede Partei von der anderen den ersten Schritt erwarte. Sprecher der FLN in Tunis gaben die grundsätzliche Bereitschaft der Bewegung zu erkennen, zu Verhandlungen nach Paris zu kommen, machten die Entsendung einer offiziellen Delegation jedoch von der Garantie voller Verhandlungsfreiheit und der freien Rückkehr im Falle eines Scheiterns abhängig[7]. Die noch vor dem 16. September erhobene Forderung, Gespräche müßten auf neutralem Boden stattfinden, war von Ferhat *Abbas* in seiner Erklärung fallengelassen worden.

Während man es in Regierungskreisen in Paris vermied, auf die „Antwort" der FLN vom 29. September direkt einzugehen, wiederholte jedoch der französische Außenminister, *Couve de Murville,* vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen am 30. September: „Das vor einem Jahr gemachte Angebot der Feuereinstellung behält in dieser Hinsicht (der de Gaulle-Erklärung vom 16. September) seinen vollen Wert." Am gleichen Tag gab der Außenminister der CBS das bereits erwähnte Interview, das jedoch erst am 11. Oktober gesendet wurde und in dem man zum ersten Male ein direktes Anzeichen sehen konnte, die FLN als Gesprächspartner anzuerkennen: „Wir sind bereit, mit allen, die kämpfen, über eine Feuereinstellung zu diskutieren, und das heißt wohlverstanden, mit den Leuten der FLN."

Der Außenminister gab im selben Interview eine — auf dem Hintergrund der de Gaulle-Erklärung gesehen völlig stichhaltige — Begründung für die französische Haltung ab: „Ueber die politische Zukunft Algeriens zu sprechen ist etwas ganz anderes. Wir sind der Ansicht, daß, wie ich bereits sagte, diese Frage von allen Algeriern entschieden werden muß. Wenn wir uns einverstanden erklären würden, mit einigen, zum Beispiel mit den Leuten der FLN, über die politische Zukunft Algeriens zu diskutieren, so würde dies bedeuten, daß wir die Wahl für das algerische Volk getroffen hätten und der Ansicht wären, das algerische Volk werde von der FLN vertreten und die von der FLN geforderte Lösung sei die richtige Lösung. Das können wir nicht tun, weil wir nicht an Stelle der Algerier entscheiden können."

Es wird in der Tat deutlich, daß die Führer der algerischen Exilregierung dadurch, daß sie dem von *de Gaulle* proklamierten Selbstbestimmungsrecht zustimmten — und nach Lage der Dinge auch zustimmen mußten —, den Anspruch, den Willen der algerischen Bevölkerung ausschließlich zu verkörpern, aufgeben. Die Opposition gegen die Verständigungsbereitschaft von Ferhat *Abbas* ist deshalb in den Reihen der FLN auch nicht verstummt; das Wiederaufflammen der Attentate und die gesteigerte Kampftätigkeit stehen hiermit zweifellos in Zusammenhang.

Den Versuchen der französischen „Ultras", einen Druck auf die Regierung auszuüben und einige Korpskommandanten in Algerien zu einem direkten

---

[7]) Sprecher der FLN am 3. Oktober 1959: „Wir wissen noch nicht, ob die Tür geöffnet ist. Wir warten, bis man uns dies in klarer Form mitteilt."

Schritt bei *De Gaulle* zu bewegen, konnte zwar kein Erfolg beschieden sein. Auch die angekündigten Protestkundgebungen der „Aktivisten" in Algerien unterblieben angesichts der Ankündigung des Generaldelegierten und der Militärbehörden, Ausschreitungen würden unter Einsatz des Militärs verhindert und die Rädelsführer nach Frankreich abgeschoben werden. Die Fraktion der Abgeordneten Algeriens fiel auseinander (43 von insgesamt 71 Abgeordneten Algeriens blieben der Sitzung fern, auf der die Regierungserklärung zur Algerien-Politik abgegeben wurde), und 9 Abgeordnete wurden aus der gaullistischen UNR-Fraktion ausgeschlossen, weil sie an einem Komplott zum Sturz der Regierung Debré beteiligt gewesen sein sollen. Die „Mitterand-Affaire (die noch völlig undurchsichtigen Hintergründe des auf den prominenten Linkspolitiker versuchten — oder nur simulierten? — Attentats) droht sich jetzt zum größten politischen Skandal der V. Republik auszuweiten und bringt die den Gegenterror anwendenden „Ultras" endgültig in Mißkredit.

Die „Algerien bleibt französisch"-Parole derjenigen, die in der Selbstbestimmung nur das Recht zu sehen scheinen, selbst über andere Völker zu bestimmen, findet in der französischen Oeffentlichkeit nur noch einen verschwindend geringen Widerhall.

Die Regierungserklärung, die der als „integrationsfreudig" geltende Premierminister Michel *Debré* am 13. Oktober vor der Nationalversammlung abgab, wurde von seiten der „Ultras" wie der FLN mit Spannung erwartet. Wenn die ersteren gehofft hatten, Debré würde das Prinzip der Selbstbestimmung mit so vielen Einschränkungen versehen, daß sie auch weiterhin ihrer Vorrangstellung in Algier sicher sein konnten, so sahen sie sich bitter enttäuscht. Der Premierminister wiederholte zwar, daß die Armee ihre Aufgabe weiterhin durchführen und es nicht zu „politischen Verhandlungen" mit den Rebellen kommen werde, kündigte aber an, nach der Feuereinstellung würden in einer ersten Uebergangsperiode die geschlagenen Wunden geheilt werden und in einer zweiten Etappe die Bindungen für die freie Wahl der Algerier geschaffen werden. Die Regierung werde die Bestimmungen sowohl der Amnestie wie auch der Wahl- und Abstimmungsprozedur dem Parlament zur Ratifizierung vorlegen. „Das Wort (des Generals de Gaulle) garantiert die Freiheit. Wer sonst als Frankreich garantiert die Freiheit und den Fortschritt Algeriens? Diese Anstrengung wird jedoch umsonst sein, wenn nicht alle, die in Algerien leben, in ihrem Herzen die gleiche Anstrengung unternehmen. Von ihrem Verhalten wird es abhängen, ob die Algerier Frankreich lieben werden oder nicht[8]."

Ministerpräsident *Debré* übernahm in allen Punkten die Erklärung vom 16. 9. und präzisierte den Vorgang der Waffenstillstandsverhandlungen: „Das Angebot (zur Feuereinstellung) vom Oktober 1958 ist weiterhin gültig, es ist in einer Form erneuert worden, die nicht mißverständlich aufgefaßt werden kann. Gemäß dieser eingegangenen Verpflichtung sind von der Regierung der Republik die erforderlichen Anweisungen ergangen, damit jederzeit und entsprechend diesem Verfahren über die Durchführung einer Einstellung des Feuers und über alle Fragen, die mit der wirklichen Beendigung der Gewaltsamkeit zusammenhängen, Gespräche stattfinden können. Die Garantie, die bei dieser Gelegenheit den Ver-

[8]) Schlußerklärung des französischen Ministerpräsidenten Michel *Debré* am 15. Oktober 1959.

tretern der kämpfenden Rebellen gegeben wird, sichert ihnen im Falle eines Fehlschlags die volle Freiheit zur Rückkehr zu. Zum selben Zeitpunkt wird die Regierung überdies die Garantien im einzelnen erläutern, die jeder hinsichtlich der künftigen Ausübung der Freiheit erhalten wird. Gespräche über andere Fragen sind nicht möglich."

Diese Formulierung geht insofern über die Erklärung vom 16. September hinaus, als hier zugleich offiziell bekräftigt wird, daß anläßlich der Verhandlungen über die militärischen Fragen auch die Umstände und Bedingungen festgelegt werden, unter denen die Mitglieder der FLN am politischen Leben in Algerien teilnehmen und ihre Meinung vertreten können. Der Forderung der Exilregierung nach festen Zusicherungen darüber, daß ihre Anhänger gleichberechtigt und ungehindert der Selbstbestimmung Ausdruck geben können, wird hier entgegengekommen. Diese Haltung der FLN entspringt aus dem — auf dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen nicht ganz unberechtigten — Mißtrauen, man würde sich gegenüber den Franzosen nicht mehr genügend Gehör verschaffen können, wenn man einmal die Waffen aus der Hand gelegt hat. Einen Friedensvertrag wird und kann es nicht geben, da er dem Prinzip der Selbstbestimmung zuwiderläuft, wohl aber ist jetzt der Weg frei für einen Waffenstillstand, der keine bedingungslose Kapitulation ist und auch kein Diktat, in dem die eine Seite der anderen ihre Forderungen aufzwingt. Eine Einigung wird so den Status der FLN-Truppen, ihre Umgruppierung und die spätere Auflösung ihrer Verbände zum Gegenstand haben müssen, aber auch alle Fragen, die mit der Freilassung der FLN-Führer — des Ministers der Exilregierung Ben *Bella* und der anderen Internierten — und der freien Rückkehr wie der Gewährung der vollen staatsbürgerlichen Rechte zusammenhängen. Von seiten der FLN hält man den Abschluß eines Waffenstillstandes für möglich und ist bereit, eine Delegation nach Paris zu entsenden, wenn die französische Regierung sich weniger der Sache als vielmehr der Form nach sich etwas entgegenkommend zeigt[9].

Die große Mehrheit, mit der die Nationalversammlung die Regierungserklärung billigte (441 Stimmen bei 23 Nein-Stimmen und 28 Stimmenthaltungen) gibt *de Gaulle* im Mutterland freie Hand zur Durchführung seines Algerien-Plans. Ein letztes Hindernis steht dem Abschluß eines Waffenstillstands noch entgegen: Der General muß sich die Gewißheit verschaffen, daß Gespräche mit der FLN in Paris von den aufgeputschten Franzosen in Algier nicht mit einem neuen „13. Mai" beantwortet werden und eine derartige Verzweiflungsaktion nicht die Einheit der Armee in Frage stellt.

Doch weder Frankreich noch die aufständische Bewegung kann sich jetzt noch der Logik der am 16. September 1959 eingeleiteten Entwicklung entziehen, der Weg zur Verständigung ist vorgezeichnet, das baldige Ende des nun fünf Jahre dauernden Krieges in Algerien in Sicht.

---

[9]) Ferhat *Abbas* führte am 21. Oktober 1959 in Rabat gegenüber der Zeitung *El Tahrir* aus, seine Besprechungen mit den führenden Politikern in Marokko und Tunesien könnten nur zu einem positiven Ergebnis führen, wenn sich die französische Regierung ohne Verzug auf eine vernünftige Vereinbarung einlassen wolle. Seit seiner Erklärung vom 28. September sei noch kein effektiver Fortschritt erzielt worden.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in amerikanischer Sicht

Von Norbert Kohlhase

Die bisher unerschütterte Zuversicht in die Entwicklung der amerikanischen Wirtschaft ist in den Vereinigten Staaten seit einiger Zeit auf die Probe gestellt worden. Wenn man in dieser Situation die Frage nach dem Verhältnis Amerikas zum Gemeinsamen Markt stellt, so zeigt sich eine bemerkenswerte Schwenkung der amerikanischen öffentlichen Meinung. Während nämlich bis vor kurzem noch die Einstellung zur EWG vorwiegend durch politische Argumente — und das heißt durchweg positiv — beeinflußt war, stehen jetzt in der Beurteilung der EWG vor allem wirtschaftliche Fragen im Vordergrund. Diese Erwägungen sind jedoch im Gegensatz zu den politischen sehr viel stärker mit Bedenken und Vorbehalten belastet, als die offiziellen Erklärungen erkennen lassen. Es ist gewiß richtig, daß die Vereinigten Staaten alle Bestrebungen unterstützt haben, die auf die Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gerichtet waren, und sie bekennen sich auch heute noch zu diesem ehrgeizigen und kühnen Projekt einiger kontinentaler Länder Europas. Es wird aber auch mit aller Deutlichkeit darauf hingewiesen, daß die EWG in ihren Wirkungen weit über den Bereich der Sechsergemeinschaft hinausgeht und deshalb mit einer peniblen Wachsamkeit aller beeinträchtigten Länder rechnen muß. Daß zu diesen betroffenen Volkswirtschaften auch die Vereinigten Staaten gehören könnten, ist eine Vermutung, die sich gerade im letzten halben Jahr immer stärker in amerikanischen Wirtschaftskreisen zur Gewißheit verdichtet. Es wäre verhängnisvoll, wenn die wohlwollendsten Förderer des Gemeinsamen Marktes sich von ihrem Lieblingskonzept, der Einigung Europas unter amerikanischer Aegide, abwenden würden, weil es in der ersten, aber entscheidenden Etappe auf diesem Wege zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten in den Beziehungen zwischen der EWG und dritten Ländern gekommen ist. Im folgenden soll deshalb gezeigt werden, welche Bedeutung die Vereinigten Staaten einer reibungslosen Entwicklung der EWG beimessen und inwieweit die gegenwärtigen Sorgen der amerikanischen Wirtschaft auf die europäischen Länder, und damit auch auf den Gemeinsamen Markt, zurückwirken könnten.

DAS „MAL'OCCHIO" DER EWG

Die charakteristische amerikanische Einstellung gegenüber der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wird in einer vom *Committee for Economic Development* (CED) veröffentlichten Studie „Die Bedeutung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für Europa und die freie Welt" (zusammen mit einer Studie der *Europäischen Vereinigung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung* [CEPES]) sehr deutlich zum Ausdruck gebracht. Unbeschadet der Tatsache, daß der Gemeinsame Markt für die Vereinigten Staaten von eminenter politischer Bedeutung ist, insofern er die Solidarität der Mitgliedsländer fördert und im Grunde erst eigentlich stiftet, bleibt für die amerikanische Wirtschaft der Tat-

bestand der „Diskriminierung“ durch den Gemeinsamen Markt bestehen. Er läßt sich durch juristische Widerlegungen nur scheinbar aus der Welt schaffen. Die unmittelbare Benachteiligung ergibt sich einwandfrei dadurch, daß sich für die Länder der EWG der Import aus dem Gemeinsamen Markt in Zukunft vorteilhafter gestalten wird als aus Drittländern. In einigen Fällen werden die Länder des Gemeinsamen Marktes auch dann von anderen Mitgliedsländern kaufen, wenn ein billigeres Angebot von außen vorliegt, und zwar wegen des neugeschaffenen Zolldifferentials.

Hinzu kommt die Befürchtung, daß sich bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten einzelner EWG-Länder das volle Gewicht der Einfuhrbeschränkungen auf die Außenwelt konzentrieren wird. Da die EWG-Länder sich verpflichtet haben, untereinander keine Importbeschränkungen mehr zuzulassen, werden die Handelsbeziehungen zwischen der EWG und der übrigen Welt in noch höherem Maße als bisher von den Zahlungsbilanzverhältnissen einzelner Länder abhängig sein. Schließlich wird in der Studie, um noch ein drittes Argument anzuführen, die Befürchtung ausgesprochen, daß die Idee eines geschützten Marktes, innerhalb dessen sich die wirtschaftliche Entwicklung „ungestört“ forcieren läßt, auch in der übrigen Welt Schule machen könne. Die Variante des Regionalismus gewinnt auch, wie man jetzt beobachten kann, in Lateinamerika, im Mittleren Osten und anderswo an Einfluß. Es ist offensichtlich, daß solche regionalen Gruppierungen die Gefahr von handelspolitischen Abschließungstendenzen in sich bergen.

Neben diesen direkten Benachteiligungen der Weltwirtschaft befürchtet die amerikanische Wirtschaft eine relative Verschlechterung ihrer Außenhandelssituation dadurch, daß sich die Wirtschaftspotenz der EWG-Länder verstärken wird. Insoweit der Gemeinsame Markt zu einer Erhöhung der Produktivität führt, wird die Wettbewerbslage der amerikanischen Exportindustrien auf dritten Märkten erschwert. Was den amerikanischen Außenhandel mit den EWG-Ländern selbst betrifft, so wird das Ausmaß der Beeinträchtigung weitgehend von dem neuen EWG-Außenzoll abhängen und davon, wie liberal oder protektionistisch die EWG ihre Außenhandelspolitik ganz allgemein handhaben wird. Die Logik des Gemeinsamen Marktes, so heißt es im Monatsbericht der Federal Reserve Bank of New York (April 1959), schließt nicht aus, daß mengenmäßige Beschränkungen für amerikanische Güter in diskriminierender Weise vom Gemeinsamen Markt eingeführt werden.

Diese ersten, noch sehr zurückhaltenden Warnzeichen aus den Vereinigten Staaten sollten auf dem Weg, den die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in Zukunft einschlagen wird, nicht übersehen werden. Immerhin machen die amerikanischen Exporte in den Gemeinsamen Markt insgesamt mehr als 3 Milliarden Dollar pro Jahr aus; das sind etwa 15 vH der amerikanischen Ausfuhren insgesamt. Ein Drittel dieses Exports wird jetzt schon durch die kurzfristigen Wirkungen der Zollunion betroffen, nämlich vor allem die Exporte von Automobilen, chemischen und anderen Fertigprodukten.

DIE „EMIGRATION“ AMERIKANISCHER INDUSTRIEN NACH EUROPA

Um diesen Schwierigkeiten in Zukunft aus dem Wege zu gehen, haben bereits einige amerikanische Gesellschaften den Versuch unternommen, an den Vorteilen des Gemeinsamen Marktes direkt teilzunehmen. Wer mit Exportschwierigkeiten

rechnet, für den kann es rentabel werden, dasjenige im Gemeinsamen Markt selbst zu produzieren, was er nicht mehr dorthin exportieren kann. Diese Ueberlegung ist tatsächlich in den letzten Monaten von zahlreichen betroffenen Firmen angestellt worden und hat zu unübersehbaren Finanzaktionen, Absprachen, Neugründungen, Lizenzkäufen und dergleichen geführt, die den Gemeinsamen Markt in Bewegung gesetzt haben. Jedenfalls wäre die Möglichkeit für den amerikanischen Exporteur, durch Uebersiedlung von Kapital zu einem europäischen Produzenten zu werden, vermutlich in noch größerem Ausmaß genutzt worden, wenn Klarheit über das Schicksal und die Art einer künftigen Europäischen Wirtschaftsassoziation bestanden hätten. Das Scheitern der Verhandlungen über die Errichtung einer großen europäischen Freihandelszone hat diesen Prozeß verlangsamt, unübersichtlich und „EWG-lastig“ gemacht.

VERSCHLECHTERUNG DER AMERIKANISCHEN ZAHLUNGSBILANZSITUATION

Für das amerikanisch-europäische „Klima“ und damit auch für die Einstellung der amerikanischen Wirtschaft zum Gemeinsamen Markt kam erschwerend hinzu, daß sich die Zahlungsbilanzsituation der Vereinigten Staaten im vergangenen Jahr beträchtlich verschlechtert hat. Es wurde immer häufiger die besorgte Frage gestellt, ob sich nicht die Vereinigten Staaten durch zu hohe Exportpreise allmählich aus dem Weltmarkt „herauskonkurrenzierten“. Der ständig geringer werdende traditionelle Handelsbilanzüberschuß wurde bei weitem überkompensiert durch amerikanische Auslandsinvestitionen, Auslandhilfen und durch das plötzlich allenthalben wahrgenommene Phänomen der extremen Goldabflüsse. Diese gleichzeitig auftretenden Erscheinungen sind in den Vereinigten Staaten häufig in einen Kausalzusammenhang etwa folgender Art gebracht worden: die Preisentwicklung für amerikanische Exportgüter habe die Konkurrenzfähigkeit Amerikas auf dem Weltmarkt derart geschwächt, daß als Folge ein starker Abzug von Gold und Dollars aus den Vereinigten Staaten hingenommen werden mußte. Diese Entwicklung werde tendenziell durch die EWG und deren relative Handelsverbesserung noch verstärkt. Die zu Beginn des Jahres 1959 eingeführte Konvertibilität der wichtigsten europäischen Währungen sei ein deutlicher Ausdruck für den Vertrauensverlust in den Dollar. Dieser Trend könne dadurch aufgehalten und korrigiert werden, daß man entweder den Dollar abwerte oder einfuhrbeschränkende Maßnahmen zur Sanierung der Handelsbilanz durchsetzt. Da von solchen Erwägungen bei der wirtschaftlichen Bedeutung der Vereinigten Staaten ganz offensichtlich erhebliche weltwirtschaftliche Auswirkungen ausgehen, die auch die europäischen Länder berühren würden, ist es angemessen, die Entwicklungstendenzen im einzelnen genauer zu untersuchen.

Das Argument des „Out-Pricing“

Eine Untersuchung der amerikanischen Außenhandelsentwicklung zeigt, daß im Jahre 1958 die amerikanischen Exporte um 16 vH abnahmen, während die Importe sich nur um 2 vH verminderten. Im ersten Quartal dieses Jahres hat sich diese Tendenz weiter verstärkt, so daß der Handelsüberschuß in diesem Zeitraum mit 267 Millionen Dollar, verglichen mit einem Ueberschuß von 962 Millionen

Dollar in derselben Periode des Vorjahres, außergewöhnlich niedrig lag. Die Export-Import-Entwicklung zeigt, graphisch dargestellt, tatsächlich eine drastische Annäherung der beiden Außenhandelskurven. Es ist verständlich, wenn dies in amerikanischen Wirtschaftskreisen mit Unruhe verfolgt wird. Hiesige Beobachter schreiben deshalb besorgt, daß es genügend Argumente für die These der amerikanischen Protektionisten gibt: „The US is pricing itself out of world-markets", an die sie im allgemeinen die Folgerung knüpfen, daß die Handelsbeschränkungen verstärkt werden müßten, damit der amerikanische Markt nicht durch Importe aus „Niedrigpreisländern" überschwemmt werde[1].

Dem protektionistischen Argument kam die schwere amerikanische Wirtschaftsrezession mit gleichzeitig beobachteten Lohnerhöhungen — oder doch fortgesetzten Lohnforderungen — zugute. Diesen Zusammenhängen wird im Augenblick in den Vereinigten Staaten mit hektischem Eifer nachgegangen. Regierung und Kongreß haben eine ganze Serie von Ausschüssen ins Leben gerufen, die sich mit der aktuellen Kontroverse auseinandersetzen sollen, ob eine vollbeschäftigte, expandierende Volkswirtschaft überhaupt ohne Preissteigerungen denkbar ist oder ob für das Funktionieren einer Wirtschaft notwendig ein gewisser „Bodensatz von Arbeitslosigkeit" erforderlich ist. Der Kabinettsausschuß, unter dem Vorsitz des Vizepräsidenten *Nixon* (sog. „Nixon-Committee"), erklärte in seinem ersten Bericht vom 29. Juni 1959, daß das Komitee zu der Ueberzeugung gekommen sei, eine angemessene Preisstabilität werde ernsthaft gefährdet, wenn nicht unverzüglich Gegenmaßnahmen ergriffen würden. Das durchschnittliche Preisniveau der Konsumgüter sei in der gegenwärtigen Aufwärtsentwicklung beständig gestiegen, und man müsse auch einen Preisanstieg für Industriegüter und viele andere Dienstleistungen verzeichnen. Aehnliche Besorgnisse wurden auch vom Joint Economic Committee des Kongresses, unter dem Vorsitz des Senators *Douglas*, geäußert. Eine Reihe von eingebrachten Gesetzentwürfen befaßt sich mit der sehr heiklen Frage (die in der Bundesrepublik nur hinter vorgehaltener Hand ventiliert wird), wie man der lohninduzierten Preisentwicklung durch administrative Maßnahmen beikommen kann (Reuss-Clark-Bill, O'Mahony-Bill). In diesen Zusammenhang gehört auch die vom *Committee for Economic Development* (CED) angeregte und in ihrer Verantwortung unternommene langfristige Studie über Geld- und Kapitalmarktprobleme in den Vereinigten Staaten.

Gerade die Bedeutung der Geldpolitik für die inflatorische Entwicklung wird durch einen Beschluß des Ways and Means Committee des Repräsentantenhauses beleuchtet. Danach soll dem Kongreß ein Entwurf zur Entscheidung vorgelegt werden, der den Präsidenten bevollmächtigen würde, die Höchstgrenze für langfristige Staatspapiere und Sparbonds aufzuheben. Damit sollen die Staatsanleihen, die bisher mit höchstens 4¼ vH verzinst werden dürfen, wieder für den privaten Sparer attraktiv werden. Im Augenblick muß sich das Schatzamt für fällige Tilgungen durch den Verkauf von kurzfristigen Geldmarktpapieren von Fall zu Fall liquide Mittel verschaffen. Da diese Papiere vorwiegend von Kreditbanken aufgenommen worden sind, deren Liquidität nun aber seit Beginn des Wiederanstiegs der Konjunktur stärker begrenzt ist, könnte das Schatzamt auf Schwierigkeiten beim Absatz dieser kurzfristigen Papiere stoßen. Wenn dadurch das Zen-

[1]) Vgl. *Financial Times* vom 19. Mai 1959.

tralbanksystem gezwungen würde, diese nicht absetzbaren Geldmarktpapiere zu kaufen, müßte eine inflatorische „Monetisierung der Staatsschuld" die Folge sein.

Es stellt sich also die Frage, wie diese verschiedenartigen Faktoren, die zu der gekennzeichneten Preisentwicklung geführt haben, mit den Aenderungen in der Außenhandelssituation der Vereinigten Staaten zusammenhängen. Europäische Beobachter haben aus Sorge vor den Rückwirkungen dieser Entwicklung darauf hingewiesen, daß die amerikanischen Exportpreise weniger stark gestiegen seien als die Großbritanniens[2]. Zum Vergleich werden die entsprechenden Preisentwicklungen der Exportgüter Großbritanniens, der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik gegenübergestellt. Dabei zeigt sich, daß seit 1950 die amerikanischen Exportpreise um etwa 7 vH gestiegen sind; im selben Vergleichszeitraum hat sich der Exportpreisindex Großbritanniens sogar um 8 vH erhöht, während der der Bundesrepublik nur unerheblich unter dem amerikanischen Index liegt. Es kann also nicht oder nicht nur an der Preisentwicklung auf dem Exportmarkt liegen, wenn sich die Handelsbilanz der Vereinigten Staaten so plötzlich und auffallend verschlechtert hat.

Als weiteres Argument gegen die These vom „out-pricing" ist der Gedanke vorgetragen worden, daß sich eigentlich erst jetzt die beträchtlichen Währungsabwertungen einiger Länder vor 10 Jahren bemerkbar machen; seit dieser Zeit haben sich die Währungen nicht in ein paritätisches Verhältnis zum Dollar eingependelt. So zeigt sich jetzt die Ueberbewertung des Dollars „von langer Hand", da für die übrige Welt erst seit kurzem die Möglichkeit besteht, ihre dringende Güternachfrage auch auf Nicht-Dollar-Märkten zu befriedigen. Es läßt sich also zusammenfassend sagen, daß zwar der amerikanische Exporteur heute auf verschärfte Wettbewerbsbedingungen auf dem Weltmarkt trifft, daß dies jedoch nicht in erster Linie auf die Preisentwicklung seiner Produkte zurückzuführen ist. Es fragt sich also, welche anderen Einflüsse für die Passivierung der Zahlungsbilanz bestimmend gewesen sind.

Das „Herunterreden des Dollars"

Die seit Jahr und Tag beobachtete Abwanderung von Gold aus den Vereinigten Staaten, insbesondere nach den europäischen Ländern, ist häufig als ein Schwächezeichen des Dollars ausgelegt worden. Die „Flucht in das Gold" wird damit zum Anlaß genommen, eine Abwertung des Dollars, d. h. eine Erhöhung des Goldpreises, zu fordern. Wenn man dem Sachverhalt und den Gründen hierfür nachgeht, so zeigt sich folgendes Bild:

Im Jahre 1958 erreichten die amerikanischen Goldabflüsse einen Betrag von mehr als 2¹/₄ Milliarden Dollar; das war mit Abstand der höchste Goldverlust innerhalb eines Jahres. Auch im laufenden Jahr halten die Goldabgaben weiterhin an (rund 350 Millionen Dollar in den ersten fünf Monaten). Demgegenüber haben die europäischen Länder ihre Gold- und Devisenreserven im Verlaufe des Jahres 1958 um mehr als 3,5 Milliarden Dollar erhöhen können. Während der achtjährigen Periode von 1949 bis 1958 konnten die übrige Welt und die internationalen Organisationen zusammen 13 Milliarden Gold- und Dollarbestände durch Transaktionen mit den Vereinigten Staaten anreichern.

---

[2]) Vgl. *Financial Times* vom 1. Juni 1959.

Damit ist der Goldbestand des amerikanischen Schatzamtes zum ersten Male seit 1940 unter 20 Milliarden Dollar gesunken. Wenn man außerdem bedenkt, daß der Dollar an den europäischen Devisenmärkten à la baisse gehandelt wird, so kann man tatsächlich von einer Umkehrung der währungspolitischen Situation sprechen und den tiefgehenden Schock begreifen, der dadurch in den Vereinigten Staaten ausgelöst worden ist. Es werden heute in Amerika dieselben besorgten Fragen gestellt, die zur Zeit der Dollarknappheit nach dem Kriege in Europa die Gemüter bewegten.

Die triftigste Erklärung hierfür muß in dem Prozeß der Normalisierung bisher ungleichgewichtiger Verhältnisse gesehen werden. Wenn die Vereinigten Staaten nach Beendigung des Zweiten Weltkrieges etwa 70 vH der Welt-Goldbestände besaßen (die Goldbestände der Sowjetunion ausgenommen), heute jedoch „nur" noch die Hälfte, so kann man hier von einer Korrektur der Goldverteilung sprechen, die durchaus begrüßenswert ist. Die Stärkung der Reservepositionen anderer Länder gehörte doch zu den ausdrücklichen Wirtschaftszielen der Vereinigten Staaten, die zu erreichen sie erhebliche Anstrengungen gemacht haben (Marshallplan usw.) Da von einer besseren weltweiten Verteilung der Goldbestände auch eine funktionsfähige Weltwirtschaftsordnung unmittelbar abhängt, kann man nicht sagen, die gegenwärtige Umverteilung des Goldes widerspreche den amerikanischen Wirtschaftsinteressen selbst. Zudem ist die amerikanische Wirtschafts- und Handelsstruktur nun einmal so geartet, daß sie paradoxerweise Exportüberschüsse und zugleich Kassendefizite zur Folge hat. Dieses Mißverhältnis muß naturgemäß entweder durch amerikanische Regierungshilfen oder durch private Auslandsinvestitionen ausgeglichen werden. Allein im Jahre 1958 haben diese privaten Investitionen im Ausland eine Höhe von fast $8^1/_2$ Milliarden Dollar erreicht, gegenüber rund 5 Milliarden Dollar im Jahre 1950. Auch die Regierungshilfen werden sich nicht kurzfristig infolge der neuen Zahlungsbilanzverschlechterung abbauen lassen; die militärischen Ausgaben in Uebersee sind ein relativ starrer Posten in der amerikanischen Zahlungsbilanz.

Eine Erklärung für den neuen Handelstrend liegt in der unbestreitbaren Tatsache, daß die Wettbewerbssituation der anderen Länder, insbesondere Europas, sich gegenüber den Vereinigten Staaten in den letzten Jahren ganz erheblich verbessert hat. Der amerikanische Vorsprung auf dem Weltmarkt hat sich hierdurch erwartungsgemäß verringert. Auch dies war eines der Ziele amerikanischer Außenhandels- und Wirtschaftspolitik. Hinzu kommt, daß die niedrigen amerikanischen Zinssätze, verglichen mit denen in Europa, Dollarbestände wenig interessant gemacht haben. Neben diesem Rentabilitätsgesichtspunkt haben in Europa auch gewisse traditionelle Vorlieben für Gold eine Rolle gespielt, wie etwa in Großbritannien und in der Bundesrepublik. Schließlich spielte möglicherweise ein spekulatives Moment in die Goldbewegungen hinein, die Sorge nämlich, daß der Dollar abgewertet werden könne, um so weitere Kursverschlechterungen und weitere Goldabflüsse zu unterbinden.

Es ist heute jedoch so gut wie sicher, daß mit einer Dollarabwertung in absehbarer Zeit schlechterdings nicht zu rechnen ist. Eine solche Anpassung wäre auch sinnlos, wenn alle übrigen europäischen Währungen, was zweifellos geschehen würde, sich automatisch an die Abwertung anschlössen, um wiederum in die alte Relation zum Dollar zu gelangen. Diese Dollarpsychose scheint sich nun jeden-

falls, nach nüchterner Würdigung der amerikanischen Situation, gelegt zu haben. Es darf auch nicht übersehen werden, daß nach wie vor der Ueberschuß aus dem Waren- und Dienstleistungsverkehr außerordentlich hoch ist (3,3 Milliarden Dollar im Jahre 1958). Gewiß ist richtig, daß die kurzfristige Verschuldung im Ausland wächst; weit stärker aber steigen die langfristigen, hochrentierlichen Anlagen im Ausland. Man schätzt die amerikanischen Auslandsinvestitionen auf etwa 40 Milliarden Dollar.

AMERIKAS NEUER KURS GEGENÜBER EUROPA

Es wäre also eine Dramatisierung der Lage, wenn man von einer aktuellen Notsituation in den Vereinigten Staaten spräche. Die überhitzten Währungsdebatten im Sommer sind von einer besonneneren Stimmung abgelöst worden. Dennoch ist dabei deutlich geworden, was für die europäischen Länder von entscheidender Wichtigkeit werden kann: Man hat in den Vereinigten Staaten erkannt, daß der eigentliche Nutznießer der amerikanischen Geldeinbußen die europäischen Länder gewesen sind. Der traditionelle Handelsüberschuß mit Europa ist seit kurzem erstmals verlorengegangen. Noch ist nicht entschieden, ob die Vereinigten Staaten handelspolitische Abwehrmaßnahmen gegen die europäischen Länder durchsetzen werden. Aber daß sich jetzt eine Aenderung der Wirtschaftspolitik gegenüber Europa ankündigt, dafür gibt es bereits sichere Anzeichen. Sollte das amerikanische Zahlungsbilanzdefizit chronisch anhalten, so könnte der Vorschlag des einflußreichen früheren Cheftheoretikers des Internationalen Währungsfonds, Mr. *Bernstein*, aufgegriffen werden, die Auslandhilfe an europäische Länder zu drosseln. „Die Vereinigten Staaten", so sagt Bernstein, „können nicht fortfahren, denjenigen Staaten, die Gold- und Dollarreserven anhäufen, zur Ermöglichung dieses Erwerbs Hilfe zu leisten. Die neue amerikanische Politik sollte daher in reduzierten Hilfeleistungen und Ausgaben für Westeuropa, aber umfangreicheren Hilfeleistungen für weniger entwickelte Länder bestehen, woran sich auch Europa beteiligen sollte." Obwohl in Europa inzwischen darauf hingewiesen worden ist, daß eine solche Kürzung der amerikanischen Hilfeleistungen an Europa die freie Welt insgesamt und damit also auch die Vereinigten Staaten schädigen würde[3], so wird doch damit zu rechnen sein, daß jetzt ein Teil der Last der amerikanischen Zahlungsbilanzschwierigkeiten auf europäische Schultern abgewälzt werden wird.

Man wird deshalb den europäischen Ländern in Zukunft eine größere Bereitschaft zu wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit Dritten, auch unter eigenen Opfern, abfordern. Die amerikanische Oeffentlichkeit und Regierung werden jetzt auf Gegenleistungen der europäischen Länder dringen. Sie werden insbesondere von der EWG, die mit Bewunderung, aber auch mit unverhohlener Sorge beobachtet wird, eine loyale Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit den übrigen Ländern der freien Welt erwarten. Aus Anlaß der Welthandelsmesse in New York im Mai dieses Jahres, auf der die Länder des Gemeinsamen Marktes in einem eigenen Pavillon vertreten waren, ist in amerikanischen Zeitungen oft die Meinung ausgesprochen worden, der Gemeinsame Markt bedeute für die Vereinigten Staaten zugleich eine Chance und eine Herausforderung. So wurde die

[3]) Vgl. den Leitartikel von *Lombard* in *Financial Times* vom 5. August 1959.

große Bereitschaft einiger Konzerne in der EWG, Preisanpassungen vorzunehmen, sobald die Absatzlage sich verschlechtert, angesichts der größeren Preis- und Lohnstarrheit in den Vereinigten Staaten als Handicap für die amerikanische Industrie angesehen. Auch die immer noch bestehenden Restriktionen gegenüber dem Kapitalverkehr mit den Vereinigten Staaten werden als Hindernis betrachtet. Es stellt sich deshalb jetzt die Frage, ob nicht die EWG, die Kleine Freihandelszone und die Vereinigten Staaten die Londoner Resolution des Atlantischen Kongresses vom Juli dieses Jahres aufgreifen und über den Plan einer Atlantischen Wirtschaftsassoziation ernsthaft miteinander diskutieren sollten[4].

Aus dem neuen Memorandum der EWG-Kommission vom 24. September 1959 geht hervor, daß man sich auf beiden Seiten des Atlantik mit dieser Frage bereits beschäftigt hat. Darin wird vorgeschlagen, daß „die EWG mit den USA Fühlung hält und die Auswirkungen ihrer Politik auf die amerikanische Lage nicht aus den Augen verliert". Kurz darauf wurde aber auch von prominenter amerikanischer Seite, nämlich durch den ehemaligen amerikanischen Außenminister Dean *Acheson*, beim deutsch-amerikanischen Gespräch in Bad Godesberg (1.—4. Oktober 1959) die Bildung einer erweiterten wirtschaftlichen und politischen atlantischen Gemeinschaft angeregt, um u. a. die Reibungspunkte der regionalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit wie EWG, kleine oder große Freihandelszone zu verringern. In einer Ansprache vor der NATO-Parlamentarierkonferenz in Washington am 18. November 1959 hat sich der Präsident der EWG-Kommission, Prof. Walter *Hallstein*, ebenfalls ausführlich mit der Frage einer atlantischen Wirtschaftsgemeinschaft befaßt.

In einer solchen atlantischen Gemeinschaft ließen sich die aktuellen Probleme der Vereinigten Staaten mit den legitimen Interessen der EWG und der übrigen europäischen Länder auf wirtschaftlich sinnvolle Weise aufeinander abstimmen. Damit würde sich in einem Augenblick der Lähmung, da man allenthalben auf die sich formierenden Wirtschaftsblöcke starrt und ihre Folgen kalkuliert, ein neuer Ansatz und ein erfolgversprechenderes Forum für atlantische Negotiationen anbieten.

---

[4]) Vgl. den Kongreßbericht von J. J. *Fens* in *The Fifteen Nations*, Nr. 11, September 1959, S. 23—24, sowie den Beitrag von G. A. *Sonnenhol* in *Außenpolitik*, Heft 11, November 1959, S. 713—721.

Die Bedeutung der Europäischen Freihandelsvereinigung für die europäische Zusammenarbeit

Von Miriam Camps

Der nachstehende Beitrag untersucht auf Grund der im Juli dieses Jahres auf der Ministerkonferenz der „Sieben" in Stockholm getroffenen Vereinbarungen über die Schaffung einer Kleinen Freihandelszone* die möglichen Auswirkungen auf die künftige Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Europa, wobei insbesondere das Verhältnis der „Aeußeren Sieben" zu den „Inneren Sechs", d. h. der Europäischen Freihandelsvereinigung zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, behandelt wird. Dieser Beitrag, der die Ergebnisse einer von der britischen Forschungsgemeinschaft PEP *(Political and Economic Planning)* durchgeführten Studie** zusammenfaßt, erscheint in einem Augenblick, da die Minister der Sieben zu einer neuen Konferenz in Stockholm zusammentreten, um die inzwischen von den Experten ausgearbeitete Konvention über die Europäische Freihandelsvereinigung entgegenzunehmen. Ursprünglich sollte diese Konvention bereits bis spätestens 31. Oktober vorgelegt werden, doch haben sich im Verlauf der Expertenberatungen mancherlei Schwierigkeiten (wie beispielsweise die von Norwegen geforderten Zugeständnisse) ergeben, die zu überwinden es galt. Offen geblieben ist noch die Frage einer Beteiligung Finnlands. *H. V.*

ALLGEMEINE BEURTEILUNG DER „KLEINEN FREIHANDELSZONE"

Der von der britischen Regierung gefaßte Beschluß, dem vorgeschlagenen Konzept einer Kleinen Freihandelszone zuzustimmen, war das Ergebnis schwieriger wirtschaftlicher und politischer Ueberlegungen. Es ist noch zu früh, um auch nur versuchsweise die Berechtigung des Beschlusses beurteilen zu können. Wenn man sich den Lauf der Verhandlungen während der vergangenen Jahre vergegenwärtigt, so stellt die Errichtung einer Freihandelszone der „Aeußeren Sieben" eine verständliche Entwicklung dar. Sie wird möglicherweise zu einer bescheidenen, doch nützlichen Exportsteigerung führen. Sie wird vielleicht verhindern, daß gewisse Entwicklungen eintreten, die aus britischer Sicht unerwünscht wären. Vielleicht kann sie zu einem OEEC-ähnlichen großen Handelsabkommen führen, obgleich das schon problematischer ist. In diesem Beitrag wird eine Uebersicht über die Hauptgründe gegeben, die man zur Unterstützung des Planes vorbrachte, und es werden einige Fragen aufgeworfen, die durch die Errichtung dieser neuen Handelsgruppe gestellt sind.

Der britische Beschluß, die Freihandelsvereinigung in Angriff zu nehmen, wurde zu einer Zeit gefaßt, als es ganz klar den Anschein hatte, daß keine Aus-

---

*) Vgl. hierzu die Dokumentation „Die Vereinbarungen von Stockholm über die Schaffung einer europäischen Freihandelsvereinigung" in Europa-Archiv 18/1959, S. D 265—D 282.

**) PEP (Political and Economic Planning): The European Free Trade Association. A Preliminary Appraisal by Miriam *Camps*. Occasional Paper No. 4, September 7, 1959. 38 S.

sicht auf eine baldige Wiederaufnahme fruchtbarer Verhandlungen mit den „Sechs" bestand. Diese Entscheidung wurde von einem starken Verlangen der Oeffentlichkeit nach Maßnahmen, gleich welcher Art, und von der eindeutigen Befürwortung einer kleinen Freihandelszone seitens der Industrie gestützt[1]. Sie wurde angesichts der Entwicklungen in der EWG und in den sie umgebenden Ländern gefaßt. Als die Verhandlungen mit den Sechs immer schwieriger wurden, strebten die nicht am Gemeinsamen Markt beteiligten Länder nach einem Zusammenschluß. Doch sie bildeten keine geschlossene Gruppe; nachdem es klar war, daß wenig Aussicht auf ein baldiges Abkommen mit den Sechs bestand, deuteten sogar Anzeichen darauf hin, daß einige Länder unter ihnen glaubten, sie hätten praktisch nur die Wahl, bilaterale Abkommen mit den sechs Ländern zu schließen, falls keine andere Lösung gefunden würde. Innerhalb der Gemeinschaft hatte die Brüsseler Kommission offensichtlich Schwierigkeiten, die Zusammenarbeit der Regierungen der Mitgliedstaaten zu einer so raschen Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu führen, wie sie anfangs einmal in Aussicht stand. Im Gegensatz dazu jedoch faßten Geschäftsleute innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft Beschlüsse, die von der sicheren Annahme ausgingen, daß der Gemeinsame Markt (und nur er) Wirklichkeit werde.

Unter diesen Umständen schien die kleine Freihandelszone zahlreiche bedeutende Vorteile zu bieten. In erster Linie schien es wahrscheinlich, daß sie die „Aeußeren Sieben" zusammenhalten und die Möglichkeit ausschalten würde, daß sich weitere Länder der Gemeinschaft anschlössen oder mit den „Sechs" zu bilateralen Abkommen kämen. Es gab eine Reihe von Gründen dafür, andere Länder davor zu bewahren, in den Bereich der „Sechs" gezogen zu werden, abgesehen von der verständlichen Abneigung, eine Verschlechterung der britischen Exportlage auf irgendeinem, wenn auch noch so kleinen Markt hinnehmen zu müssen. Die Länder, die am meisten unter einem innenpolitischen Druck standen, ein Abkommen mit den sechs Ländern zu erzielen, waren jene, für die der Handel mit dem Gemeinsamen Markt besonders wichtig war. Wenn sie mit den „Sechs" zu einer gesonderten Regelung gekommen wären, hätte seitens der Länder des Gemeinsamen Marktes weniger Interesse an einem größeren Abkommen bestanden. Von den äußeren Ländern hat nur Dänemark den Gedanken, dem Gemeinsamen Markt beizutreten, ernsthaft in Erwägung gezogen. Oesterreich, das ebenfalls unter dem größten inneren Druck stand, eine Vereinbarung mit den „Sechs" zu suchen, war der Ansicht, daß eine vollwertige Mitgliedschaft sich mit einer Verpflichtung zur Neutralität nicht vereinbaren ließe. Die formale Bestimmung im Staatsvertrag gegen die Wiederaufrichtung der wirtschaftlichen Herrschaft Deutschlands wurde auch praktisch durch die Abneigung der österreichischen Regierung verschärft, eine solche Entwicklung herbeizuführen. Die Schweiz und Schweden waren ebenfalls an die Neutralität gebunden. In beiden Fällen waren die Abneigung gegen die tiefgreifende Wirkung der im Vertrag von Rom vorgesehenen wirtschaftlichen Integration und der Widerwille, sich einer so offensichtlich von den großen Mächten — Frankreich und Deutschland — beherrschten Gruppe anzuschließen, bedeutende hemmende Faktoren. Obgleich wenige Länder sich den Anschein gaben, der Gemeinschaft beizutreten, schien es doch wahr-

[1]) Auch die Labour Party hatte die Regierung gedrängt, die Möglichkeiten zu einer Vereinbarung mit den „Aeußeren Sieben" zu untersuchen. Vgl. *Hansard* (Commons), 12. Februar 1959.

scheinlich, daß zahlreiche von ihnen es für notwendig erachten würden, zu einem Abkommen mit den „Sechs" in der einen oder anderen Form zu gelangen. Sobald einige Länder angefangen hätten, mit den „Sechs" bilaterale Abkommen abzuschließen, wären andere versucht gewesen, genauso zu handeln, und in diesem Falle wäre eine multilaterale Vereinigung bald unmöglich geworden. An Stelle einer weiten Freihandelszone, in der jedes Land ähnliche Beziehungen mit jedem anderen Land innerhalb der Gruppe unterhielt, wäre so ein neues Wirtschaftsbild mit einer inneren Gruppe von Ländern (die „Sechs") entstanden, die wie vom Mittelpunkt eines Gewebes mit den sie umgebenden Ländern strahlenförmig verbunden gewesen wären. Die verhältnismäßig kleinen Länder, von denen jedes nur für sich handelt, wären nicht nur in einer schwachen Verhandlungsposition gewesen, sondern sie würden sich auch künftig der Möglichkeit verschlossen haben, gemeinsam oder zusammen mit Großbritannien vorzugehen. Weiterhin wäre das aus bilateralen Abkommen entstehende Netz nicht nur diskriminierend gegen Großbritannien gewesen, sondern würde dazu tendiert haben, den Handel mit den „Sechs" auf Kosten des umfangreichen Handels zwischen den Aeußeren Ländern selbst zu erhöhen.

Es ist keineswegs sicher, daß nicht, falls einige Länder sich der Gemeinschaft angeschlossen oder bilaterale Abkommen mit den „Sechs" geschlossen hätten, viele andere gefolgt wären. Das Vorgehen der „Sieben" schließt jedoch diese Gefahr wirksam aus. Darüber hinaus schaltet es aus der Liste der möglichen künftigen Handelsabkommen in Westeuropa dieses gewebeartige Wirtschaftsbild mit den „Sechs" als Mittelpunkt aus.

Obgleich die verhältnismäßig kleine Freihandelszone von keinem Land als Ersatz für die große Freihandelszone betrachtet wird, so scheint sie doch ihren Mitgliedern genügend große wirtschaftliche Vorteile zu bieten, um sie für jedes Land annehmbar erscheinen zu lassen. Sie wird nicht nur als Mittel, um die Gruppe zusammenzuhalten, sondern auch aus wirtschaftlichen Gründen unterstützt. Die Vorteile sind für einige Länder besonders offensichtlich: Schweden erwartet von der Kleinen Freihandelzone vielleicht den sichersten wirtschaftlichen Vorteil für sich, Oesterreich dagegen den geringsten. Die britische Regierung hat erklärt, daß sie den Plan an sich für wünschenswert betrachte — auch wenn man einmal davon absieht, daß er einen positiven Beitrag zur Lösung des größeren Problems einer befriedigenden westeuropäischen Handelsstruktur leistet —, doch würde der Plan für eine Kleine Freihandelszone auf Grund seiner wirtschaftlichen Vorteile allein sehr wahrscheinlich nicht akzeptiert worden sein.

Das wirtschaftliche Argument, das gewöhnlich zugunsten einer Zollunion oder einer Freihandelszone vorgebracht wird, lautet, daß ein größeres Freihandelsgebiet zu einer besseren und wirksameren Nutzung der wirtschaftlichen Möglichkeiten führen wird. In diesem Sinne werden vermutlich die Vorteile, die für Großbritannien aus der Teilnahme an der Kleinen Freihandelszone entstehen könnten, ziemlich bescheiden sein. Es gibt verhältnismäßig wenige Industriezweige, in denen sich Großbritannien Konkurrenten mit gleicher Größe und Leistungsfähigkeit gegenübersieht. Die Abschaffung der Zolltarife kann in einigen wenigen Fällen bedeuten, daß Verbrauchsgüter billiger werden; da aber die meisten Rohstoffe und viel Halbfertigerzeugnisse bereits zollfrei importiert werden, wird die Auswirkung auf die Preisstruktur im Inland begrenzt sein. Erst im

Laufe der Zeit ist zu erwarten, daß Großbritannien aus der dynamischen Wirkung eines größeren Marktes auf die anderen Länder der Gruppe Vorteile zieht. Es ist unwahrscheinlich, daß die Herabsetzung der im allgemeinen niedrigen Zolltarife auf britische Güter in den skandinavischen Ländern und in der Schweiz die wirtschaftliche Ausweitung in Großbritannien in demselben Ausmaß anregen wird, wie die Aussicht auf zollfreien Wareneingang auf dem großen und stark geschützten britischen Markt die Expansion in jenen Ländern fördern dürfte. Es ist daher nicht überraschend, daß der wirtschaftliche Hauptgrund für die Kleine Freihandelszone, den britische Befürworter im allgemeinen vorbringen, auf dem relativ schwachen handelspolitischen Argument beruht, daß Großbritannien seine Exporte in andere Länder der Zone auf Grund des herabgesetzten Zollsatzes, der dem britischen Lieferanten zugute kommt, erhöhen kann und auf diese Weise die Einbußen wettmachen kann, die möglicherweise auf den Märkten der sechs EWG-Länder erlitten werden.

Eine ins einzelne gehende Untersuchung der Handelsstruktur und der Höhe der Zollsätze wäre nötig, um die zu erwartenden handelspolitischen Vorteile angemessen beurteilen zu können; immerhin können einige allgemeine Erläuterungen die ungefähre Größenordnung derjenigen Faktoren deutlich machen, die einer umfassenden Neuorientierung des europäischen Handels noch im Wege stehen. In allen Ländern der äußeren Gruppe der Kleinen Freihandelszone ist die Bundesrepublik Deutschland der Hauptkonkurrent Großbritanniens. In der Schweiz sind vor allem Frankreich und Italien wichtige Konkurrenten, und Italien ist ein wesentlicher Handelspartner Oesterreichs. Insgesamt importieren die „Sieben" (ausgenommen Großbritannien) Fertigwaren aus dem Gemeinsamen Markt im Werte von über 980 Millionen Pfund Sterling und im Werte von 525 Millionen Pfund Sterling voneinander (einschließlich Großbritannien).

Mehr als ein Drittel des britischen Exports in die Ländergruppe der Kleinen Freihandelszone stellen Rohstoffe oder andere Güter dar, die bereits jetzt zollfrei über die Grenze gehen. Ein weiteres Drittel des britischen Exports wird mit Zollsätzen von weniger als 10 vH belastet. Die Zolltarife werden nun stufenweise allmählich herabgesetzt; eine Zollsenkung von 2 bis 3 vH, die ein Konkurrent hinnehmen muß, um nicht aus dem ihm vertrauten Markt vertrieben zu werden, ist im allgemeinen ein zusätzlicher Kostenfaktor, den er ohne Schwierigkeiten absorbieren kann. Darüber hinaus ist da, wo Handelsbeziehungen bereits bestehen, wo Maschinen einer ganz bestimmten Marke eingeführt sind, die Händler bekannt und die Kunden an bestimmte Dienstleistungen gewöhnt sind, schon ein beachtliches Preisgefälle erforderlich, um die Kunden zu einem anderen Lieferanten überwechseln zu lassen. Weiterhin werden jene Länder der „Sieben", die am stärksten vom Handel mit den EWG-Ländern abhängig sind, vermutlich eine allzu weitgehende und schnelle Anpassung ihres Handels an die neue Situation nicht vornehmen. Alle Länder der Kleinen Freihandelszone haben Defizite gegenüber den sechs EWG-Ländern; die Schweiz sogar in besonders großem Ausmaß. Wo der Handel mit den „Sechs" gegenwärtig besonders ungleichgewichtig ist, scheint eine Umstrukturierung des Handels in gewissem Grade möglich, aber eine wirklich drastische Beschränkung des Handels erscheint auch da unwahrscheinlich. Großbritannien wird natürlich nicht das einzige Land sein, das von einer allmählich stattfindenden Umorientierung profitieren wird. Es gibt bereits

eine bedeutende Produktion und einen beachtlichen Handel von vielen substituierbaren Gütern in den anderen Ländern der „Sieben". Freilich dürfte die Aussicht auf eine Vergrößerung des Binnenmarktes von 2, 3 oder 8 Millionen auf 88 Millionen Menschen ein erheblicher Anreiz zur wirtschaftlichen Expansion sein, wenn auch einige der Mitgliedsländer geographisch günstiger gelegen sind als ihre Konkurrenten in Großbritannien.

Obgleich aus diesen Gründen die Aussichten auf eine Ausweitung des britischen Exports am ehesten als begrenzt bezeichnet werden können, so importieren doch die Länder der Kleinen Freihandelszone die verschiedenartigsten Fertigwaren, so daß viele Produktionszweige der britischen Industrie Möglichkeiten zur Umsatzsteigerung werden wahrnehmen können. Für Kraftfahrzeuge aller Art scheinen sich die größten Möglichkeiten zu ergeben, da Großbritannien keinem Wettbewerb innerhalb der Kleinen Freihandelszone gegenübersteht, außer den relativ unerheblich schwedischen Produzenten. Der Zoll für Kraftfahrzeuge ist in allen Ländern beachtlich hoch. Aber auch hier ist es schwierig, zuverlässige Voraussagen zu machen. Deutsche und vielleicht auch andere Konkurrenten könnten sich ohne weiteres entschließen, niedrigere Gewinnspannen in Kauf zu nehmen, um den Markt während der ersten Jahre zu behalten, so lange jedenfalls die Zollsenkungen noch gering sind und Gelegenheiten zur Errichtung von Produktions- und Montageanlagen in der Kleinen Freihandelszone bestehen[2].

Es mag wahrscheinlich sein, daß Schweden und wohl auch die Schweiz allein aus wirtschaftlichen Gründen für die Errichtung einer Freihandelszone plädiert haben; offensichtlich ist jedoch, daß der bestimmende Faktor in den meisten der betroffenen Länder nicht die Aussicht auf wirtschaftlichen Vorteil war, sondern die Ueberzeugung, daß die Bildung der neuen Assoziation die Chancen einer Abmachung mit den EWG-Ländern wesentlich verbessern würde. Dieses Argument, in mancher Beziehung überzeugend, in anderer Hinsicht eher fragwürdig, ist auf die verschiedenste Art und Weise vorgetragen worden. In welcher Form auch immer, es ist im Grunde die eigentliche Rechtfertigung des Planes gewesen, der die stärkste Unterstützung von Industrie und Presse in Großbritannien gefunden hat. Und es ist klar, daß die Entscheidung der britischen Regierung, den Plan zu unterstützen, gleichfalls auf der Auffassung basierte, daß die Kleine Freihandelszone irgendeine Art von Handelsabkommen in Gesamteuropa, welches auch für das Vereinigte Königreich annehmbar sein würde, erleichtern werde. Dies ist zweifellos eine weit vorsichtigere Formulierung als der häufig verwendete Ausdruck vom „Brückenschlag" der Kleinen Freihandelszone; aber vielleicht ist sie präziser, denn während die Entscheidung, eine Kleine Freihandelszone in Angriff zu nehmen, neue Verhandlungen mit den „Sechs" sehr wohl erleichtern mag, so tendiert sie doch dazu, wie später noch gezeigt werden wird, die zukünftigen Abmachungen mit den „Sechs" im voraus zu belasten.

Zahlreiche Gründe werden zur Unterstützung der These vorgebracht, daß der Plan eine Abmachung zwischen den „Sieben" und den „Sechs" zuwege bringen werde: die sieben Mitgliedsländer, so heißt es z. B., würden durch die Errichtung der Kleinen Freihandelszone zusammengehalten und ihre Verhandlungsposition

---

[2]) Inwieweit dies durchführbar wäre, etwa im Falle Dänemarks, wird weitgehend von den „Ursprungs"-Bestimmungen abhängen, die endgültig angenommen werden.

untereinander festigen, während gleichzeitig die Kleine Freihandelszone die Entwicklung zu einer Handelsstruktur fördert, die ein späteres multilaterales Abkommen in Westeuropa erleichtert. Sie wird einen gewissen wirtschaftlichen Druck auf die EWG-Länder ausüben und sie dadurch zu Verhandlungen bereit machen. Weiterhin wird sie, indem auch künftig noch das Ziel einer größeren Freihandelszone aktiv weiterverfolgt wird, die industrielle Struktur weitgehend vor dem Erstarren bewahren. Schließlich wird das Bestehen der Kleinen Freihandelszone, wenn die Zeit zu gemeinsamen Gesprächen einmal gekommen ist, die Verhandlungen über ein allseits annehmbares Uebereinkommen mit den „Sechs" erleichtern. Diesen verschiedenen Erwägungen liegt die Ansicht zugrunde, daß die „Sechs" jetzt noch nicht zu solchen Verhandlungen bereit seien und daß deshalb die Errichtung der Freihandelszone ein Mittel sein könne, um Zeit zu gewinnen, ohne eine Verschlechterung der Verhandlungspositionen und der wirtschaftlichen Verhältnisse der „Sieben" befürchten zu müssen.

Als die Verhandlungen über die Große Freihandelszone gescheitert waren und Alternativmöglichkeiten zwischen den „Sieben" zum ersten Male erörtert wurden, war die allgemeine Atmosphäre durch Gedanken an Abwehr und wirtschaftliche Repressalien vergiftet. In jüngster Zeit jedoch werden die erhofften Wirkungen der Neuorientierung des Handels nicht mehr als Vergeltungsmaßnahme dargestellt, sondern als ein nützlicher Druck auf die Länder des Gemeinsamen Marktes, um sie zu gemeinsamen Gesprächen zu bewegen. Gewisse Vorschläge, die eine Zeitlang erwogen wurden — beispielsweise ein schneller Abbau sämtlicher Zölle oder die sofortige Verminderung derjenigen Zolltarife, die den größten Zollvorsprung gegenüber den EWG-Ländern ergeben —, wurden fallengelasen, unter anderem deswegen, weil sie als Vergeltung hätten ausgelegt werden können und die technischen Probleme eines Abkommens mit den „Sechs" erschwert hätten. Die „Sieben" haben sich bei der Schaffung des Freihandelszonenplans und bei der Befürwortung seiner Annahme große Mühe gegeben, ihm jeden negativen Beigeschmack dieser Art zu nehmen. Dennoch ist die Möglichkeit eines wirtschaftlichen Druckes immer noch gegeben, und sie wird von vielen (sowohl innerhalb wie außerhalb des Gemeinsamen Marktes) als ein hilfreiches Mittel für künftige Verhandlungen angesehen. Die Wirksamkeit eines solchen wirtschaftlichen Druckmittels ist jedoch weitgehend fragwürdig. In erster Linie ist es nämlich die Bundesrepublik Deutschland, deren Handel unter dem neuen Abkommen leiden könnte; während Frankreich, an dessen Widerstand die Freihandelszonenverhandlungen gescheitert sind, nur einen relativ unwesentlichen Teil seines Handels mit den sieben FHZ-Ländern austauscht. Zu Anfang der Verhandlungen verließ man sich vor allem auf die Bundesrepublik, die man als echten Befürworter der Freihandelszone hielt und von der man sich einen wirksamen und rechtzeitigen Druck gegen die Franzosen in Richtung auf ein gesamteuropäisches Abkommen versprach. Alle Versuche jedoch, die Franzosen durch Pressionen oder durch Isolierung zu beeinflussen, indem man andere Mitgliedsländer der EWG entsprechend einsetzte, blieben ganz offensichtlich erfolglos. Der Glaube, daß die deutsche Bundesregierung der Freihandelszone einen so großen Vorrang geben würde, daß schließlich doch noch ein gemeinsames Abkommen würde durchgesetzt werden können, erwies sich als unheilvoll optimistisch. Obwohl die Befürchtung von Verlagerungen im Handelsverkehr zweifellos in deutschen Industriekreisen Veranlassung gab, die deutsche Außenpolitik mit ihrer traditionellen

und vorrangigen Förderung der deutsch-französischen Beziehungen allmählich anzuzweifeln, lassen jüngste Ereignisse in Deutschland vermuten, daß die Folge des wirtschaftlichen Drucks (oder die Furcht davor) eher zu angespannteren Beziehungen zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik führen wird als zu einer grundlegenden Aenderung der deutschen Außenpolitik. Die Lage der Bundesrepublik kann sich natürlich jederzeit ändern, und man könnte annehmen, daß das Zustandekommen der Kleinen Freihandelszone das deutsche Interesse an einer größeren Assoziation wachhalten und mit stärkerer Unterstützung durch die deutsche Industrie ständig aufrechterhalten wird. Es ist noch eine offene Frage, ob dieser langfristige Vorteil das Risiko aufwiegt, daß der plötzliche wirtschaftliche Druck durch die Kleine Freihandelszone noch zu einer weiteren Festigung der deutsch-französischen Beziehungen führen könnte.

Die Aussicht auf einen zweiten Handelsblock in Europa hat bereits die Benelux-Länder und insbesondere die Niederlande bewogen, ihre Partner innerhalb der EWG zu einer Wiederaufnahme der Verhandlungen zu drängen. Nach der Bundesrepublik sind es wahrscheinlich die Niederlande, die durch die Errichtung der Freihandelsvereinigung wirtschaftlich am meisten betroffen sein werden. Aber unter den „Sechs" sind die Holländer immer die eifrigsten Befürworter der großen Freihandelszone gewesen, und es bedarf keines wirtschaftlichen Drucks auf sie, um ihr Interesse an einer solchen großeuropäischen Lösung zu fördern.

Viele Holländer begrüßten den britischen Beschluß, die Errichtung einer Freihandelszone voranzutreiben, trotz der Nachteile für sie selbst, weil sie darin den Beweis für ihre Bereitschaft erbringen wollten, das Ziel einer größeren Freihandelszone selbst unter Opfern noch zu erreichen. Die Holländer fürchteten, vielleicht mehr als irgend jemand sonst, daß mit dem Scheitern der Freihandelszonenverhandlungen in der OEEC Großbritannien sein Interesse an einem Abkommen mit den „Sechs" verlieren könnte. Andererseits hat die Schaffung eines neuen Konkurrenzblocks die holländische Unzufriedenheit über die deutsch-französische Vorherrschaft in der EWG erhöht und ihren Aerger über die kühle Haltung der Franzosen gegenüber einer großen Freihandelszone verschärft. Es ist schwer zu sagen, von welchem Punkt ab sich die holländische Besorgtheit innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ins Negative wenden wird, denn eine von innerer Mißstimmigkeit gespaltene Gemeinschaft wird wahrscheinlich keine Gruppe sein, mit der man leicht wird verhandeln können. Eine weitere Schwierigkeit beim Tatbestand des wirtschaftlichen Drucks ist die, daß man unter Umständen doch das unter den „Sechs" bestehende Gefühl nährt, Großbritannien sei weiterhin in seinen Beziehungen zu Europa von rein wirtschaftlichen Erwägungen bestimmt. Obwohl dies also eine recht finstere Zeit für die Europäer auf dem Kontinent ist, so ist doch die EWG-Gemeinschaft eine Realität, und sie hat auch ihre politische Bedeutung. Die Tatsache, daß wirtschaftlicher Druck (Kleine FHZ) als eine geeignete Antwort auf die Folgen einer politischen Handlung (EWG) angesehen wird, mag das Argument derer stärken, die glauben, Großbritannien sei nicht gewillt, mit gesamteuropäischen Begriffen an eine Lösung zu denken, die im hinreichenden Maße auch politische Inhalte ins Kalkül zieht und erst dadurch gegenseitige Kompromisse erwägenswert macht.

Eine Reihe von Gedanken wurde zur Stützung des Arguments vorgebracht, daß es im Effekt leichter wäre, zu einem annehmbaren Abkommen in Westeuropa

zu gelangen, wenn die „Sieben“ ihren eigenen Plan ausführten. Zunächst wird vorgeschlagen, daß die „Sieben“ die Möglichkeit eines Freihandelszonenabkommens überhaupt einmal demonstrierten und damit deutlich machen sollten, daß ein Teil der französischen Befürchtungen und der anderer Länder im Verlaufe früherer Freihandelszonenverhandlungen unbegründet war. Die Erfahrung mit einer Freihandelsvereinigung wird zweifellos wertvoll sein; aber aus verschiedenen Gründen werden vermutlich die „Sechs“ die jetzige Situation nicht als hinreichend analog ansehen, als daß irgend etwas damit würde bewiesen werden können. Schließlich befindet sich unter den „Sieben“ eine vorherrschende Macht, die, gemessen am Volkseinkommen, am Handelsvolumen oder an der Bevölkerung, allein schon sehr viel größer ist als die übrigen zusammengenommen.

Weiterhin ist diese eine dominierende Macht das einzige Land der Gruppe (mit Ausnahme des Sonderfalles Oesterreich[3]), das hohe Zolltarife für eine ganze Reihe von Warengruppen festgesetzt hat. Die Ansicht, daß Unterschiede in der Tarifstruktur die Länder mit hohen Zollsätzen innerhalb einer Freihandelszone benachteiligen, und zwar durch eine Handelsablenkung in Länder mit niedrigen Zollsätzen und durch eine Verzerrung des Wettbewerbs infolge von Kostenänderungen, diese Ansicht war schließlich einer der Hauptgründe der Franzosen, derentwegen sie den Plan einer großen Freihandelszone in Frage stellten. Wenn Großbritannien bereit ist, die Nachteile einer Freihandelszone auf sich zu nehmen, dann gibt es keinen Grund, warum sie nicht tatsächlich in die Tat umgesetzt werden kann. Der Umstand, daß eine gewisse Handelsverlagerung eintritt oder nicht eintritt oder daß ihr eine Zollsenkung vorausgeht, wird ein nützliches Anzeichen dafür sein, welche Folgen sich bei einer Liberalisierung des Handels ergeben. Und er wird auch eine Richtschnur sein für die Wirksamkeit von Ursprungskontrollen und für die administrativen Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben. Aber da Großbritannien in einer solchen Situation ist, daß es weitgehend selbst bestimmen kann, welchen Einfluß diese Verkehrsverlagerungen auf die Kleine Freihandelszone haben sollen, sind andere Länder der Ansicht, daß diese Beweisführung zwar nützlich ist, doch nicht überzeugend.

Im Verlauf der OEEC-Verhandlungen argumentierten die Franzosen dahingehend, daß man nicht nur die Zollsätze aufeinander abstimmen sollte, sondern daß auch die übrige Wirtschaftspolitik etwa in demselben Maße, wie es durch den Vertrag von Rom vorgesehen ist, miteinander harmonisiert werden sollte. Der Stockholmer Plan schweigt jedoch in diesem Punkte — obgleich eine Entwicklung in dieser Richtung nicht unmöglich ist und absichtlich noch offengelassen wurde. Die Erfahrungen auf diesem Gebiete werden für alle Betreffenden lehrreich sein. Man muß jedoch noch einmal sagen, daß die Erkenntnisse aus einer solchen Erfahrung begrenzt sein müssen, da es sich um ein Abkommen zwischen Ländern ganz verschiedener Größenordnung handelt. Verhältnismäßig geringe Anpassungen der Wirtschaftspolitik Großbritanniens, wie beispielsweise die Konzession bezüglich des dänischen Specks, können viel stärkere Konsequenzen für seine Partner haben als eine vergleichbare Anpassung der anderen Länder

[3]) Es scheint wohl so zu sein, daß man Oesterreich in verschiedener Hinsicht und aus guten Gründen während der Uebergangszeit einen bedeutenden Sonderschutz gewährt. Portugal hat natürlich auch hohe Zolltarife, doch es besteht die Wahrscheinlichkeit, daß der Abbau der portugiesischen Tarife im allgemeinen langsamer erfolgt.

an Großbritannien. Die britische Bereitschaft zu geringen Aenderungen ihrer Politik ist erforderlich, wenn die Kleine Freihandelszone auch in Zukunft für die übrigen Länder tragbar sein soll. Aber solche Maßnahmen, die die vorherrschende Macht im Interesse der anderen ergreift, sind in ihrem Wesen etwas völlig anderes als eine Harmonisierung der Wirtschaftspolitik oder als ein gemeinsames Vorgehen, das allerdings dann einmal als einzig wirksame Lösung erforderlich sein könnte, wenn die Länder in einem neuen größeren Abkommen von ungefähr gleicher industrieller Bedeutung sein werden.

Die Probleme und Schwierigkeiten einer Freihandelszone und die Art, wie darauf reagiert wird, werden natürlich erst dann deutlich, wenn erhebliche Zollsenkungen vorgenommen werden. Was man auch immer daraus lernen möchte, und das gilt sowohl für die „Sechs" als auch für die „Sieben", die Lehren hieraus werden vermutlich noch eine geraume Zeit auf sich warten lassen.

Es wird auch argumentiert, das Verhandlungsverfahren werde noch dadurch erleichtert, daß die „Sieben" ebenso wie die „Sechs" als eine Einheit auftreten werden; es könnte sehr viel leichter für zwei Gruppen sein, als es für siebzehn Länder gewesen ist, einige wenige Sprecher für die vorbereitenden Diskussionen zu ernennen und mit den tatsächlichen Verhandlungen zu beauftragen. Der große Maudling-Ausschuß war zu schwerfällig, und es kann deshalb wohl kaum eine Meinungsverschiedenheit darüber bestehen, daß alle neuen gemeinsamen Verhandlungen soweit als möglich von einer kleineren Gruppe geführt werden müssen. Ein weiterer wichtiger Punkt ist der, daß Verhandlungen zwischen den beiden Gruppen sehr viel stärker die Integrität des Gemeinsamen Marktes berücksichtigen werden und somit jeden Verdacht ausräumen werden, als ob das Verlangen nach einem größeren Abkommen dem Wunsch nach Zerstörung oder Schwächung der EWG entspränge. Ein anderer damit zusammenhängender Gesichtspunkt ist das Problem der Lösung institutioneller Fragen; wenn jede Gruppe ihre eigenen Mitglieder gemäß ihren eigenen Gesetzen und Methoden überwacht, so wird gerade dieses Problem leichter zu bewältigen sein, als wenn nur ein einziges System ausgearbeitet wird, dem alle anderen zustimmen müßten.

Eine Untersuchung des Argumentes, daß die europäischen Verhandlungen erfolgreicher wären, wenn die „Sieben" in einer Freihandelszonenvereinigung zusammengefaßt sind, führt unmittelbar zu der Frage, über welche Art von Abkommen die „Sieben" — insbesondere Großbritannien — mit den „Sechs" verhandeln wollen. Wenngleich es unmöglich ist, die künftige Entwicklung sehr weit vorherzusehen, so scheint die Errichtung der Kleinen Freihandelszone in der jetzt vorgeschlagenen Weise ganz bestimmte Formen von Abkommen in Westeuropa zu begünstigen und andere auszuschließen. So verhindert die Kleine Freihandelszone beispielsweise die Möglichkeit zu komplizierten bilateralen Abmachungen mit den „Sechs". Dies könnte als ein echter Gewinn erscheinen. Aber gleichzeitig begrenzt sie auch bis zu einem gewissen Grade die Entscheidungsfreiheit Großbritanniens in künftigen Verhandlungen.

Nach dem Scheitern der Verhandlungen im Maudling-Ausschuß gab es eine Reihe von Diskussionen in der britischen Oeffentlichkeit über die Notwendigkeit eines völlig neuen Vorgehens gegenüber den „Sechs". Zwei Hauptthemen traten dabei in den Vordergrund. Einige drängten darauf, Großbritannien solle dem EWG-Vertrag beitreten; andere verlangten, Großbritannien solle sich bereit

zeigen, das Präferenzsystem des Commonwealth auf den Konferenztisch zu legen. Es ist klar, daß keine britische Regierung Vorschläge in dieser extremen Form hätte annehmen können. Dennoch wurden in Großbritannien zahlreiche Voraussetzungen noch einmal überprüft, auf denen die britische Politik gegenüber dem Kontinent seit Ende des Krieges aufgebaut war. Der Beschluß, die Errichtung einer Kleinen Freihandelszone in Angriff zu nehmen, mag dieser Gewissenserforschung möglicherweise ein Ende gesetzt haben. Darüber hinaus scheint die Teilnahme an der Kleinen Freihandelszone eine langfristige Bindung an solche Länder mit sich zu bringen, die wahrscheinlich nicht in demselben Maße ein so weitreichendes Abkommen mit den „Sechs“ zu treffen bereit sind, wie es Großbritannien, wenn es allein handelte, in Erwägung ziehen könnte. So ist z. B. die Zollstruktur vieler Fertigwaren in Großbritannien der des gemeinsamen Außenzolles der EWG-Länder so ähnlich, daß es in mancher Hinsicht für Großbritannien leichter wäre, einer durchgreifenden Maßnahme zur Zollharmonisierung mit dem Gemeinsamen Markt zuzustimmen, als für die Länder mit niedrigem Zoll, wie die Schweiz und Skandinavien. Von noch größerer Bedeutung ist die Tatsache, daß Schweden, die Schweiz und Oesterreich sich ihrer politischen Neutralität verpflichtet fühlen und dadurch in ihren Beziehungen mit den sechs EWG-Ländern in einer Weise eingeschränkt sind, wie es auf Großbritannien nicht zutrifft. Falls Finnland mit den „Sieben“ eine Verbindung eingeht, kann eine enge Mitgliedschaft mit den „Sechs“ sogar noch schwieriger werden[4].

Man kann sagen, daß am Ende der Verhandlungen im Maudling-Ausschuß Großbritannien als Sprecher der nicht am Gemeinsamen Markt beteiligten Länder allgemein anerkannt wurde und daß es für Großbritannien äußerst schwierig gewesen wäre, unabhängig und selbständig mit den „Sechs“ zu einer Regelung zu gelangen. Sicherlich hätte die Regierung eine starke moralische Verpflichtung empfunden, darauf zu achten, daß eine Verbindung zwischen Großbritannien und den „Sechs“ nicht auf Kosten der anderen OEEC-Länder ginge, sondern in irgendeiner Form auch einen engen Zusammenschluß mit diesen Ländern vorsähe. Vielleicht ist der Unterschied in der Handlungsfreiheit zwischen heute und damals nur ein gradueller. Doch die Bildung der Kleinen Freihandelszone scheint die Verpflichtung Großbritanniens gegenüber denjenigen Ländern zu vertiefen und gleichsam zu institutionalisieren, welche aus innenpolitischen Gründen sich jeder Form eines Anschlusses an die „Sechs“, der mit einer sehr umfassenden Verpflichtung zu gemeinsamem Handeln verbunden wäre, widersetzen.

Als Großbritannien zum ersten Male die Frage einer engeren Beziehung zum Gemeinsamen Markt erwog, gab es nur drei mögliche Handelsabkommen: ein Abkommen über Vorzugszölle, eine Zollunion oder eine Freihandelszone. Die erste Möglichkeit wurde, ohne je ernsthaft in Erwägung gezogen worden zu sein, abgelehnt, da sie im krassen Gegensatz zu den Regeln des GATT gestanden

[4]) Finnland hat an den Verhandlungen über die wirtschaftliche Zusammenarbeit der Nordischen Staaten, einschließlich eines Nordischen Gemeinsamen Marktes, teilgenommen. Gegenwärtig sind sich die Nordischen Staaten im unklaren, ob sie den Plan eines Nordischen Marktes weiterverfolgen sollen; doch irgendeine Form der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen ihnen wird auf jeden Fall beibehalten. Die Frage, wie man die nordischen Pläne mit der Freihandelsvereinigung in feste Verbindung bringen soll, und die damit verwandte Frage, ob Finnland eine bestimmte Beziehung zur Freihandelsvereinigung aufnehmen soll, müssen noch entschieden werden.

hätte und zudem einige Commonwealth-Länder, die Vereinigten Staaten und andere wichtige Handelsländer dieser Regelung widersprochen hätten. Die Möglichkeit einer Zollunion wurde aus verschiedenen Gründen zugunsten einer Freihandelszone, die man damals für verhandlungsreif hielt, ebenfalls verworfen. Die Bildung der Kleinen Freihandelszone wird die Möglichkeit einer Ueberprüfung der britischen Politik im Hinblick auf eine neue Annäherung Großbritanniens an die „Sechs" auf anderer Basis wahrscheinlich noch schwieriger machen, wenn nicht gänzlich ausschließen. Diese neue Basis wird hier im Sinne einer engen Partnerschaft mit der EWG verstanden, die zwar keine völlige Mitgliedschaft beinhalten würde, aber ein beträchtliches Maß an gemeinsamem Handeln und schließlich die Errichtung einer Zollunion. Obwohl damals die Idee von der Schaffung einer Kleinen Freihandelszone eine Zollunion zwischen sämtlichen OEEC-Ländern als Möglichkeit durchaus noch zuließ, schien doch die britische Verpflichtung zu einer wie auch immer gearteten Freihandelszone zu überwiegen.

Die Bildung der neuen äußeren Gruppe, obgleich sie verschiedene Beziehungen erschwert, eröffnet jedenfalls den Weg zu einer neuen Variante einer Freihandelszone, nämlich zu einer Verbindung der Zollunion der „Sechs" und der Freihandelszone der „Sieben" vermittels einer umfassenden Freihandelszone zwischen diesen beiden Gruppen.

Eine beide Gruppen verbindende Freihandelszone würde wahrscheinlich einige der Einwände, die gegen den ursprünglichen Plan vorgebracht wurden, zerstreuen und überdies eine Möglichkeit schaffen, die Schwierigkeiten bei der Eingliederung der „Sechs" in eine größere Gruppierung zu beseitigen. Ein solches Abkommen würde ohne weiteres die Integrität des Vertrages von Rom garantieren. Es würde den „Sechs" und den „Sieben" erlauben, sich jeweils untereinander, nach dem von ihnen gewählten Verfahren, über die Probleme zu einigen, die nur den Handel ihrer eigenen Mitglieder betreffen. Für den Handel zwischen den beiden Gruppen müßten dann besondere Verfahrensweisen vereinbart werden. Die Existenz einer Siebenergruppe mit handelsoffenen Ursprungsbestimmungen würde allseits bekannte Probleme aufwerfen, und es könnte ohne weiteres der Fall eintreten, daß zwischen den beiden Gruppen eine geringere Handelsliberalisierung stattfände als innerhalb jeder Gruppe selbst. Doch die daraus sich möglicherweise ergebende Diskriminierung könnte leichter in Kauf genommen werden, weil sie gleichsam gegenseitig wäre, und dieses Moment der Gegenseitigkeit würde einen Druck erzeugen, der schließlich auf gleiche Behandlung abzielt. Dadurch wäre auch eine Möglichkeit gegeben, der französischen Besorgnis vor zu großer und zu plötzlich einsetzender Konkurrenz zu begegnen, indem man einen der früheren französischen Vorschläge, nämlich die Einführung einer *décalage*, aufgriffe. Obgleich also der Handel der beiden Gruppen untereinander in gleichem Tempo und Ausmaß liberalisiert würde, könnte der Handel zwischen den beiden Gruppen mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung von den Hemmnissen allmählich befreit werden.

Bei der Konstruktion einer solchen Verbindung zwischen den beiden Gruppen treten zahlreiche technische Schwierigkeiten und Gefahren auf, denn die Versuchung, einem Plan zuzustimmen, der sich nur auf einige Wirtschaftszweige beschränkt, würde sehr groß sein. Sie würde aber auch zahlreiche Nachteile mit sich bringen. Es wäre beispielsweise schwierig, die Probleme zu lösen, die durch

die von beiden Gruppen abseits stehenden Ländern gestellt werden. (Griechenland und die Türkei führen jetzt Verhandlungen mit den „Sechs", doch Island, Irland und Spanien, ebenfalls OEEC-Länder, müßten sich in einem späteren Stadium der einen oder anderen Gruppe anschließen.) Es besteht zudem die Tendenz in Richtung auf eine größere Institutionalisierung der „Sieben". Das mag für dritte Länder durchaus nicht begrüßenswert sein. Und schließlich hat dieser Entwurf einer Kleinen Freihandelszone sehr viel weniger politischen Gehalt als der ursprüngliche Plan einer großen FHZ.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die wesentlichen Folgerungen aus diesem Beitrag lassen sich folgendermaßen zusammenfassen. Vor dem Hintergrund der fast drei Jahre währenden Verhandlungen und angesichts der Situation, die im Frühjahr 1959 bestand, kann man die Gründe für die Errichtung einer Freihandelsvereinigung zwischen den „Sieben" leicht erkennen. Der jetzige Entwurf einer Kleinen Freihandelszone legt die Basis für eine Freihandelszone, der alle Mitglieder gleichermaßen zustimmen können; sie kann sich in verschiedener Weise entwickeln und scheint (mit der Ausnahme der Landwirtschaft) den Bestimmungen des GATT zu entsprechen. Es ist ein Plan, der so gefaßt ist, daß er eine Absprache mit den „Sechs" technisch erleichtert und gleichzeitig die Verhandlungsposition der „Sieben" in all den Punkten stärkt, in denen bei früheren Verhandlungen Meinungsverschiedenheiten aufgetreten sind. Die Teilnahme an der Freihandelsvereinigung soll allen Mitgliedern einige wirtschaftliche Vorteile bringen, auch wenn diese für manche Länder recht bescheiden sein können. Die Errichtung einer neuen Wirtschaftsgruppe wird zudem eine Reihe von unerwünschten Entwicklungen in Europa verhindern. Sie trägt ein neues Element in die Verhandlungen mit den „Sechs", das die gemeinsamen Absprachen schon dadurch erleichtern kann, daß sie die Grundlage für künftige Verhandlungen geändert hat. Freilich ist in dem Plan wenig enthalten, das die kritische Haltung Frankreichs ändern könnte. Es handelt sich vornehmlich um einen Versuch, Zeit zu gewinnen und zu gleicher Zeit möglicherweise die Verhandlungsposition der „Sieben" zu stärken, indem eine gewisse Diskriminierung geschaffen wird, die später aufgegeben werden kann.

Der Beschluß der britischen Regierung, an der Europäischen Freihandelsvereinigung teilzunehmen, stellt eine erneute Verpflichtung zur Absprache mit den „Sechs" und eine völlig neue Verpflichtung gegenüber einer Gruppe von europäischen Ländern dar, die vermutlich noch weniger als Großbritannien ihr Interesse an einem Handelsabkommen mit den „Sechs" verlieren dürfte. Gleichzeitig setzt jedoch die Bildung dieser neuen Gruppe bis zu einem gewissen Grade die Bedingungen fest, unter denen Großbritannien seine jetzigen Beziehungen zu den Hauptverbündeten Europas regeln kann. Heute gibt es wenige Anzeichen dafür, daß die französische oder die deutsche Regierung an einer sehr weit reichenden Beziehung zu Großbritannien interessiert wäre; eine solche Absprache ist im übrigen durch die britische Teilnahme an dem Stockholm-Plan noch erschwert worden. Das mag sich aber ändern. Obgleich heute der Stockholmer Beschluß als ein vernünftiger taktischer Zug erscheinen mag, so wird man rückblickend vielleicht einmal erkennen, daß es sich um einen weiteren Wendepunkt in der Entwicklung der britischen Beziehungen zu Europa gehandelt hat.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Freihandelsvereinigung

Eine britische Kritik

Von R. W. G. Mackay

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, der Italien, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland und die Benelux-Länder angehören, besteht nun schon seit einiger Zeit und ist zu einer ständigen politischen Einrichtung geworden. Sie hat einen Ministerausschuß und ein Parlament und wird im Laufe der Zeit zur politischen Behörde der „Kleinen Sechs“ werden. Zweifellos versucht Frankreich die politische Bedeutung der Gemeinschaft herabzumindern, aber es ist nicht sehr wahrscheinlich, daß diese Versuche gelingen werden. Die sechs Länder haben sich zusammengeschlossen, in der festen Absicht, eine politische Gemeinschaft in Europa zu begründen.

Die Schaffung der EWG hatte zur Folge, daß die übrigen OEEC-Länder gemeinsam den Versuch unternahmen, zu einer Regelung mit den Ländern der Gemeinschaft zu kommen. Diese Verhandlungen schlugen jedoch völlig fehl, die geplante Freihandelszone kam nicht zustande. Daraufhin haben die sieben Länder Großbritannien, Dänemark, Norwegen, Schweden, Oesterreich, die Schweiz und Portugal nunmehr ein Abkommen über die Errichtung einer Europäischen Freihandelsvereinigung geschlossen[1]. Diese Freihandelsvereinigung unterscheidet sich grundlegend von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Es ist zwar beabsichtigt, in diesem Rahmen innerhalb von annähernd zehn Jahren die gegenwärtigen Zollschranken zwischen den sieben Ländern zu beseitigen, aber es besteht keine Absicht, eine politische Gemeinschaft oder eine politische Behörde mit Befugnissen auf dem Gebiet der Auswärtigen Angelegenheiten, der Verteidigung etc. zu errichten. Man muß die zwei Organisationen also getrennt betrachten. Es ist dringend notwendig, daß sie zu einer Vereinbarung miteinander kommen, und vielleicht können die sieben Länder, die jetzt die Freihandelsvereinigung bilden, als geschlossene Gruppe die Verhandlungen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Schaffung einer Art Freihandelsgebiet für ganz Europa aufnehmen. Das jedenfalls wäre zu wünschen.

Als der damalige amerikanische Außenminister George C. *Marshall* im Juni 1947 seine berühmte Harvard-Rede hielt, wurde seine Anregung unverzüglich von Außenminister Ernest *Bevin* aufgegriffen, der damit seine feste Absicht kundtat, das anglo-amerikanische Bündnis oder zumindest die uneingeschränkte Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten zur Grundlage der britischen

---

[1]) Vgl. hierzu die Dokumentation „Die Vereinbarung von Stockholm über die Schaffung einer europäischen Freihandelsvereinigung“ in Europa-Archiv 18/1959, S. D 265—D 282.

Außenpolitik zu machen. Bevin, der 1940 Mitglied des Kriegskabinetts gewesen war, wußte, was es für Großbritannien heißt, auf sich gestellt zu sein, und war entschlossen, hinfort eine Politik zu verfolgen, die zu einer möglichst beständigen Bindung der Vereinigten Staaten an Großbritannien, wenn nicht gar an den europäischen Kontinent führen würde. Diese Einstellung führte dazu, daß er sich für die Nachkriegsentwicklung in Europa nur dann ernsthaft interessierte, wenn die Vereinigten Staaten dabei eine führende Rolle spielten. Es wurde schon damals häufig geäußert, daß den Ländern Europas mit der Marshallplan-Hilfe ein noch viel größerer Dienst geleistet worden wäre, wenn das Angebot nur an eine europäische Behörde anstatt an fünfzehn Regierungen ergangen wäre. Die Erfahrung hat gezeigt, daß durch die amerikanischen Hilfsleistungen an die einzelnen Länder der Wirtschaftsnationalismus nur noch gestärkt wurde, eine Tatsache, die mehrfach vorausgesagt worden war und die sich durch die Entwicklung in den Benelux-Ländern, Frankreich und anderswo bestätigt hat. In jedem Gesetz, das der Kongreß im Zusammenhang mit der Marshall-Hilfe oder der gegenseitigen Hilfe, die diese ablöste, erlassen hat, wurde ausgeführt oder erwähnt, daß Amerika deswegen ein wohlhabendes Land sei, weil es einen gemeinsamen Markt mit einer großen Bevölkerung und einer einzigen politischen Behörde hat, und es wurde regelmäßig hinzugefügt, daß Europa ebenso wohlhabend sein könnte, wenn es sich nur in derselben Form zusammenschließen würde. Nach der Absicht des amerikanischen Kongresses sollte die Marshall-Hilfe den Zusammenschluß Europas unter einer politischen Behörde herbeiführen; aber darauf wollte *Bevin* sich nicht einlassen. Er und seine britischen Kollegen waren klug genug, dafür zu sorgen, daß die Hilfsleistungen der Vereinigten Staaten im Rahmen der Marshall-Hilfe den einzelnen Staaten zugewendet wurden, ohne daß eine gemeinsame Behörde geschaffen worden wäre; und die Amerikaner waren zu höflich, um sich einzumischen und die Bedingungen zu diktieren, unter denen Hilfe gewährt und entgegengenommen werden dürfte. Im Jahre 1948 wurde die große Chance der Nachkriegszeit verpaßt, denn wenn damals ein europäischer Rat mit echten Vollmachten geschaffen worden wäre und ihm die amerikanischen Hilfsleistungen in Form von Gesamtzuwendungen zur Verwaltung übergeben worden wären, dann hätte man die Grundlage für eine westeuropäische Föderation gelegt.

Bei einer näheren Untersuchung der Lieferungen im Rahmen der Marshall-Hilfe stellt man fest, daß viele Posten völlig unnötig waren. Viele Millionen Dollar wurden von den Vereinigten Staaten zum Beispiel aufgewendet, um Eisenbahnwaggons an Frankreich und Italien zu liefern. Diese Waggons hätten in Großbritannien, in der Schweiz oder in Schweden hergestellt und von dort nach Frankreich oder Italien geliefert werden können. Aber wenn sie in einem dieser drei Länder hergestellt worden wären, hätten Frankreich oder Italien sie nicht kaufen können, weil die französische und die italienische Regierung nicht genügend Devisen gehabt hätten, zu wenig Pfund Sterling für Großbritannien, zu wenig Franken für die Schweiz und zu wenig Kronen für Schweden. Was Europa wirklich fehlte, waren nicht die Güterwagen, sondern eine gemeinsame Währung, damit die Völker Westeuropas untereinander Handel treiben konnten. Zwischen England, Schottland und Wales gibt es keine veralteten Zollschranken, wie sie zwischen den 15 Ländern Westeuropas existieren. Auch in den Vereinigten Staaten ist die Entwicklung nicht gehemmt worden, weil etwa die

Menschen in Texas oder Kalifornien nicht für die Menschen in den östlichen amerikanischen Staaten produzieren und ihnen wegen Devisenschwierigkeiten ihre Erzeugnisse nicht verkaufen könnten. Solange Europa es zuläßt, daß der Handelsverkehr durch 20 verschiedene Währungen, 20 verschiedene Zollschranken, 20 verschiedene Kontingentsysteme und 20 verschiedene Subventionssysteme gehemmt wird, so lange wird Europas Produktivität weit hinter der der Vereinigten Staaten zurückbleiben. Die Marshall-Hilfe sollte eine Produktivitätssteigerung in Europa herbeiführen und hat das auch in gewissem Grade getan. Aber sie hätte in viel größerem Ausmaß wirksam werden können, wenn sie nicht durch die Form der Belieferung noch dazu geführt hätte, die schon bestehenden veralteten Währungs- und Handelsschranken noch zu verstärken. Man hätte damals darauf bestehen sollen, daß etwas unternommen würde, um diese Handelsschranken abzubauen, und man hätte dafür sorgen sollen, daß die Gelder von einer europäischen Behörde verwaltet würden. Aber als die OEEC gegründet wurde, wollten die Briten es anders. Die britische Regierung sah hier eine Möglichkeit, sich eine Unterstützung zu verschaffen, mit deren Hilfe sie die unabhängige Stellung Großbritanniens verewigen konnte, und so verpaßte man die Gelegenheit, die so dringend erforderliche Integration der europäischen Länder herbeizuführen.

Die zweite Organisation, die dann geschaffen wurde, die Nordatlantikpakt-Organisation, entspricht ganz der britischen Politik des engen Zusammenschlusses mit den Vereinigten Staaten. Nach Artikel 2 des Vertrages verpflichteten sich die Parteien, zu der weiteren Entwicklung friedlicher und freundschaftlicher internationaler Beziehungen beizutragen; indem sie

a) ihre freien Einrichtungen festigen;

b) ein besseres Verständnis für die Grundsätze herbeiführen, auf denen diese Einrichtungen beruhen;

c) die Voraussetzungen für die innere Festigkeit und das Wohlergehen fördern; und bestrebt sind

d) Gegensätze in ihrer internationalen Wirtschaftspolitik zu beseitigen;

e) die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen einzelnen oder allen Parteien zu fördern.

Obgleich dieser Vertrag nun schon seit zehn Jahren in Kraft ist, hat man, wie sich immer deutlicher herausstellt, nichts getan, was im Sinne auch nur eines dieser fünf Punkte liegen würde. Der NATO-Vertrag ist lediglich ein Verteidigungsbündnis — ein antikommunistischer Block der atlantischen und westeuropäischen Länder. Er untersteht gänzlich der Kontrolle der Vereinigten Staaten, die die von der NATO zu verfolgende Politik festlegen. Die Völker Westeuropas haben keinerlei Repräsentation in dieser Organisation, die nur dazu dient, die Abhängigkeit der westeuropäischen Länder von den Vereinigten Staaten noch deutlicher zu machen.

Im Laufe der Jahre ist auch Kritik an der NATO geübt worden, und zwar von seiten der neutralen Länder, Oesterreich, Irland, Schweden und der Schweiz, die jegliche Bindung an die NATO sorgfältig vermeiden, und auch von seiten derer, denen die NATO zwar für Verteidigungszwecke willkommen war, die aber

glauben, daß es notwendig ist, die europäische Einigung unabhängig von der NATO herbeizuführen, und daß diese Entwicklung gefährdet wäre, wenn eine zu enge Bindung zu dem atlantischen Bündnis besteht. „Wir dürfen Europa nicht im Atlantik ertränken", sagten diejenigen, die diese Ansicht vertraten, und verschiedene Mitglieder des Europarats haben diesen Bündniskomplex gelegentlich in den Straßburger Debatten zur Sprache gebracht. So sagte zum Beispiel der irische Delegierte John A. *Costello*: „Wir wollen durchaus die amerikanischen und kanadischen Delegierten an unseren Debatten teilnehmen lassen, aber ehe wir eine atlantische Gemeinschaft aufbauen, wollen wir die europäische Gemeinschaft errichten; wenn wir beide auf einmal unternehmen wollten, würden beide scheitern." Bei derselben Gelegenheit sagte der belgische Delegierte Georges *Bohy*: „Ich habe nie ein Geheimnis aus meinen freundschaftlichen Gefühlen für die Vereinigten Staaten gemacht, aber auch nicht daraus, daß ich die Unabhängigkeit von den Vereinigten Staaten wünsche. Ich wünsche, mit den Vereinigten Staaten verbündet zu sein, und ich glaube wirklich, daß die Freiheit Europas bei der augenblicklichen internationalen Lage von dem Bündnis mit den Vereinigten Staaten abhängt. Ich hoffe aber, daß es ein Bündnis im wahren Sinne des Wortes sein wird, nämlich eins, das auf Gleichberechtigung begründet ist . . . Diese Gleichberechtigung kann nur dann erreicht werden, wenn eine europäische Union sich gleichwertig hinter die Vereinigten Staaten stellen kann." Selbstverständlich ist dies nie die Ansicht der britischen Regierung gewesen. Großbritannien hat Europa immer den Rücken gekehrt und seine Blicke Nordamerika und der atlantischen Gemeinschaft zugewendet, und darum war es nie geneigt, sich ernsthaft mit der Frage der westeuropäischen Integration zu befassen.

Es ist jetzt kein Geheimnis mehr, daß keine britische Regierung sich je ernsthaft für den Europarat interessiert hat; daß sie lieber gesehen hätte, wenn diese Ausgeburt kontinentaler Gehirne totgeboren oder schon bei der Geburt umgekommen wäre; und daß *Bevin*, wenn er sich den anderen Mächten des Brüsseler Paktes gegenüber hätte durchsetzen können, am liebsten gänzlich auf eine Versammlung, und erst recht auf eine Beratende Versammlung, verzichtet hätte, wenn er auch bereit war, einem Ministerausschuß gelegentliche Zusammenkünfte zuzugestehen. Lord *Strang*, der ständige Unterstaatssekretär im britischen Außenministerium, hat es uns in seinen Memoiren[2] beschrieben, wie ablehnend *Bevin* der ganzen Idee gegenüberstand und wie sehr er sich bemühte, den Europarat „zu einem möglichst geringfügigen Aergernis für das Vereinigte Königreich" zu machen. Dabei hatte Bevin durch seine frühere Haltung den Eindruck erweckt, als glaube er an die europäische Einigung.

Jeder, der einmal britischer Delegierter im Europarat war, weiß, wie wenig wirkliches Interesse dem Europarat in den ersten Jahren seitens der britischen Regierung entgegengebracht wurde. Leider wurde später eine parteipolitische Angelegenheit daraus, denn die konservative Partei, die damals in der Opposition stand, setzte sich stark für den Europarat ein, während die Labour-Regierung eine entgegengesetzte Haltung einnahm. Als dann die konservative Partei 1951 an die Regierung kam, hofften die Menschen auf dem Kontinent, daß nun endlich eine britische Regierung dem Europarat ihre volle Unterstützung zukommen

[2]) Vgl. Lord *Strang*, „Home and Abroad", London 1956, 320 S.

lassen würde; aber sie wurden wiederum enttäuscht. Die Führer der konservativen Partei aus den Jahren 1949/50, die damals für den Europarat eingetreten waren und jetzt die höchsten Ministerämter in der britischen Regierung innehatten, zeigten seit dem Jahre 1951 wenig Interesse, wie auch aus der Rede des seinerzeitigen Innenministers, Sir David *Maxwell-Fyfe*, vor der Beratenden Versammlung des Europarats im Jahre 1951 zu entnehmen war[3].

Bemerkenswert ist es auch, wie die Labour-Partei, die nun in der Opposition steht, ein viel größeres Interesse am Europarat an den Tag legt, als sie es jemals während der Zeit getan hatte, als sie an der Regierung war. Der Führer ihrer Straßburger Delegation ist jetzt sogar Präsident der Beratenden Versammlung. Trotzdem muß der Vorwurf aufrechterhalten bleiben, daß der Europarat in seiner Entwicklung und seinen Erfolgen darunter gelitten hat, daß er zum Spielball der britischen Parteipolitik herabgewürdigt wurde. Hier haben wir nur eines von vielen Beispielen dafür, wie Großbritannien seine Chancen verpaßt hat, die europäischen Länder zu einigen.

Alle Delegationen der anderen europäischen Länder im Europarat erwarteten, besonders noch im Jahre 1949, daß wichtige Anregungen von der britischen Delegation ausgehen würden; aber diese blieben aus, und so wandten sich die „Kleinen Sechs" enttäuscht vom Europarat ab und schufen eine kleinere, aber wirksamere Organisation für sich. Sie beschlossen mit anderen Worten, eine Behörde zu gründen, die zwar nur die Sechs umfaßte, aber bei begrenzten Funktionen mit echten Vollmachten ausgestattet ist. Als Robert *Schuman* seine Vorschläge für eine Kohle- und Stahlgemeinschaft zum ersten Male vorbrachte, wurden diese in Form eines Weißbuchs in Großbritannien veröffentlicht, und das Unterhaus hielt eine Debatte über dieses Thema. In den Vorschlägen Schumans wurde die Hoffnung zum Ausdruck gebracht, daß die Kohle- und Stahlgemeinschaft sich als Grundlage für eine Föderation Westeuropas erweisen möge; wegen dieses Satzes lehnte die britische Regierung die Einladung zur Teilnahme an der Konferenz über den Schumanplan ab. In der Unterhausdebatte legte Sir Stafford *Cripps* die Gründe dar, die die Regierung zu dieser Ablehnung bewogen hatten. Er wies darauf hin, daß Großbritanniens Kohleproduktion doppelt so groß sei wie die der übrigen eingeladenen Länder zusammengenommen und daß Großbritanniens Stahlproduktion halb so groß sei wie die der anderen geladenen Länder und daß die Angelegenheit daher für Großbritannien unbedingt von Belang sei. Sein Haupteinwand jedoch sei folgender: Großbritannien sei wohl bereit, einigen europäischen Organisationen beizutreten, aber es sei nicht bereit, seine Teilnahme zuzusagen, wenn es nicht vorher eine genaue Kenntnis der Regelungen haben könnte, auf die es sich einlassen müßte. Als Beispiel nannte er die Verhandlungen über die Europäische Zahlungsunion, bei denen die Funktionen und Vollmachten der Union und die Verpflichtungen der Mitglieder sowie die Arbeitsweise der Union genau in der Konvention niedergelegt waren, mit der die Zahlungsunion gegründet wurde. Zum Thema der Verhandlungsmethode anläßlich der Gründung der Europäischen Zahlungsunion sagte Sir Stafford Cripps ferner während dieser Unterhausdebatte: „Diese Verhandlungen waren meiner Ansicht nach

[3]) Rede von Sir David *Maxwell-Fyfe* anläßlich der 21. Sitzung der Beratenden Versammlung des Europarats am 28. November 1951.

beispielhaft für das, was man mit einem in offener Diskussion erzielten Uebereinkommen zwischen Regierungen erreichen kann. Ich bin sicher, daß die ganze Angelegenheit fehlgeschlagen wäre, wenn irgendeine supranationale Körperschaft versucht hätte, uns durch Mehrheitsabstimmung ohne vorherige Diskussion durch die Regierungen ein Zahlungssystem aufzuzwingen; für uns hätte es jedenfalls zur Folge gehabt, daß wir aus der Organisation ausgetreten wären."

Wenn die britische Regierung in diesem Sinne an den Europarat herangetreten wäre, hätte eine solche Verhandlungsmethode sicherlich leicht eingeführt werden können. Aber selbst als eine Abänderung der Satzung in diesem Sinne vorgeschlagen wurde, wollte die britische Regierung immer noch nicht mitmachen. Die niederländische Delegation nahm an der Schumanplan-Konferenz teil unter dem Vorbehalt, daß sie sich damit nicht verpflichte, über eine politische Föderation für Westeuropa zu beraten. Von Sir Winston *Churchill* wurde während der Debatte der Vorschlag gemacht, die britische Regierung solle diesem Beispiel folgen. Selbstverständlich hätte es sich ohne weiteres ermöglichen lassen, daß die britische Regierung auf der Konferenz vertreten gewesen wäre, an den Verhandlungen teilgenommen hätte und in dem von Sir Stafford *Cripps* dargelegten Sinn die Vorschläge erst dann gebilligt hätte, wenn ihr der Vertragsentwurf für die Gemeinschaft annehmbar erschienen wäre. Man kann den Vorwurf der Heuchelei und Hinterhältigkeit, der der britischen Regierung häufig bezüglich ihrer Europapolitik während der Nachkriegsjahre gemacht wird, kaum widerlegen. Denn trotz aller Beteuerungen und Vorspiegelungen eines starken Interesses an Europa hat sie in Wirklichkeit jede Gelegenheit zu einer echten und wirksamen Integration Europas ungenutzt verstreichen lassen.

Es ist schwer einzusehen, warum die britische Regierung sich nicht einmal an der Konferenz über den Gemeinsamen Markt beteiligen wollte. Freilich ist die Lage für Großbritannien auf Grund seiner Wirtschaftsbeziehungen zu den anderen Commonwealth-Ländern und den Ueberseegebieten des Kolonialreichs anders als für die übrigen Länder mit Ausnahme von Frankreich. Andererseits haben die während der Erörterungen über die Freihandelszone angestellten Untersuchungen gezeigt, daß der Commonwealth-Handel eigentlich kein Hinderungsgrund für Großbritanniens Beitritt zum Gemeinsamen Markt ist, denn er würde zu sieben Achtel überhaupt nicht davon betroffen, und es dürfte keine großen Schwierigkeiten bereiten, für das verbleibende Achtel eine annehmbare Regelung zu finden. Man hat das Commonwealth als Vorwand benutzt, um zu erklären, warum Großbritannien angeblich die ihm zufallende Rolle in Europa nicht übernehmen könnte, während in Wirklichkeit das Commonwealth dem überhaupt nicht im Wege steht. Der wirkliche Grund ist, daß Großbritannien entschlossen ist, nicht den geringsten Teil seiner Souveränität aufzugeben und sich nicht den Ländern Europas, sondern nur den Vereinigten Staaten anzuschließen. Da Großbritannien es ablehnte, sich an den Gesprächen von Messina zu beteiligen, kam das Ergebnis dieser Verhandlungen — die Entstehung des Gemeinsamen Marktes — der britischen Regierung höchst überraschend. Ich habe zwar die Depeschen nicht gesehen, die zwischen den britischen Botschaftern in den Ländern der „Kleinen Sechs" gewechselt wurden, aber wenn einmal die Archive des britischen Außenministeriums der Oeffentlichkeit zugänglich gemacht werden, wird sich sicherlich herausstellen, daß unsere Botschafter der britischen Regierung im

großen und ganzen von jeder positiven Stellungnahme gegenüber den Messina-Gesprächen abrieten, da sie ganz sicher waren, daß der Vertrag von Rom nie ratifiziert und der Gemeinsame Markt nie Wirklichkeit werden würde. Wie im Falle von Kuba, Aegypten und so manchem anderen Land ist die britische Regierung auch dieses Mal durch ihre Auslandsvertretungen völlig fehlgeleitet worden bezüglich der von ihr einzunehmenden Haltung, oder falls das nicht der Fall war, hat sie deren Rat nicht befolgt. Eine dieser beiden Auslegungen muß zutreffen.

Nachdem der Vertrag von Rom ratifiziert war, wurden Verhandlungen über eine Freihandelszone mit den anderen OEEC-Ländern, die natürlich unter britischer Führung standen, eingeleitet. Aber jedem unvoreingenommenen Beobachter muß es klargewesen sein, daß die „Kleinen Sechs" sich, nachdem Großbritannien und die skandinavischen Länder die Teilnahme an den Besprechungen in Messina abgelehnt hatten, nun kaum darauf einlassen würden, ihre bereits eingeleiteten Maßnahmen abzuändern, um sich mit den anderen OEEC-Ländern zu einer Freihandelszone zusammenzuschließen, die sich nach dem vorliegenden Vorschlag nur auf Industrieprodukte beziehen sollte. Großbritannien wollte anscheinend aus allem nur seinen Vorteil ziehen, ohne selber Opfer zu bringen. Es wollte sein Commonwealth-Präferenzsystem erhalten; es wollte einen offenen Markt für die Landwirtschaft, aber gleichzeitig wollte es in den Genuß eines Absatzgebietes für seine Industrieproduktion auf dem Gemeinsamen Markt kommen. So führte Großbritanniens ablehnende Haltung zur Schaffung eines auf die „Kleinen Sechs" beschränkten Gemeinsamen Marktes, während die übrigen OEEC-Länder jetzt krampfhaft versuchen, eine Art Organisation unter sich auf die Beine zu stellen, die bestenfalls zu einer Spaltung Europas führt und schlimmstenfalls keinerlei positiven Beitrag zur Integration Westeuropas als Ganzem leisten wird.

An diesem Punkt sind wir jetzt angelangt: Europa ist in zwei Gruppen aufgeteilt, wodurch es mehr Schaden nehmen wird, als wenn es in 15 Einheiten aufgeteilt bliebe. Der einzige annehmbare Ausweg wäre ein Zusammenschluß der „Sieben" mit der Gemeinschaft der „Sechs" zu einer einzigen Organisation.

(Abgeschlossen am 15. September 1959)

Die Schein-Konföderation als Nahziel der sowjetischen Deutschlandpolitik

Bemerkungen zu dem Beitrag von Rudolf Schuster in Europa-Archiv 12/1959

Von Fritz Erler

1. Die Ausführungen auf S. 358 f. über „die Trennung von Einheit und Freiheit als Lösung?" laufen darauf hinaus, daß es möglich sein könnte, Aenderungen in der DDR ohne irgendwelche Gegenleistungen in der Bundesrepublik zu erreichen. Das halte ich für eine Illusion. Diese Illusion entspringt der Vorstellung vieler Bewohner der Bundesrepublik, daß uns die Wiedervereinigung beschert werden müsse, ohne daß wir selbst, außer Geduld, irgend etwas anderes dazu beizutragen hätten.

Ich meine, daß eine Verringerung des sowjetisch-kommunistischen Zugriffs auf die Bevölkerung der Zone wohl nur erreicht werden kann, wenn um der Wiedervereinigung willen gewisse Aenderungen des gegenwärtigen Status der Bundesrepublik vor allem auf sicherheitspolitischem Gebiet ins Auge gefaßt werden. Atombewaffnung und NATO-Bindung der Bundesrepublik beibehalten und gleichzeitig die Zone, wenn auch schrittweise, befreien scheinen mir zwei miteinander unvereinbare Dinge zu sein. Allerdings bin ich nicht dafür, die NATO-Bindung der Bundesrepublik aufzugeben, ohne auf dem Gebiet der Wiedervereinigung entsprechende Gegenleistungen einzuhandeln. Hier muß es sich um ein Vorgehen Zug um Zug handeln.

2. S. 364 handelt von der besonderen Lage der Bundesregierung, weil die Fronten auf außenpolitischem Gebiet so bedenklich verhärtet seien und das Rückwirkungen auf die innenpolitischen Verhältnisse habe. Ich sehe das umgekehrt. Der Bundeskanzler war seit 1949 fest entschlossen, die Sozialdemokratische Partei von der Mitverantwortung oder gar Gestaltung des jungen Gemeinwesens Bundesrepublik Deutschland auszuschließen. Er hat diesen Weg in aller Konsequenz weiterverfolgt. Daraus erklären sich sowohl die innenpolitischen Spannungen als auch die mangelnde Bereitschaft der Regierung, künftige außenpolitische Aktionen oder Verhaltensweisen rechtzeitig mit der Opposition zu erörtern mit dem Ziel, eventuell zu einer gemeinsamen Haltung zu gelangen. Auf S. 365 sind die Erfahrungen mit dem österreichischen Staatsvertrag erwähnt. Sie zeigen doch, daß es nicht nur auf Geduld ankommt, sondern vor allem auch auf ein Zusammenwirken der den Staat tragenden Kräfte. Die Wahrheit gebietet die Feststellung, daß Bundeskanzler Dr. *Adenauer* nicht gerade bestrebt gewesen ist, diese freie Zusammenwirkung herzustellen. Ihm kam es lediglich auf Unterordnung an, sogar in den eigenen Reihen.

3. Die Hoffnung, daß mit der Veränderung des Lebensstandards in der Sowjetunion auch eine neue Verfassungswirklichkeit entsteht, teile ich. Damit verringert sich die Gefahr plötzlicher Ausbrüche der Sowjetunion, wie sie bei unumschränkten Diktaturen stets gegeben ist. Andererseits wird aber damit der sowjetische Staat so gestärkt, daß er bestimmt nicht veranlaßt wird, ohne Gegenleistung außenpolitische Positionen aufzugeben, die er besitzt. Auch das sollte man wohl ganz nüchtern sehen.

Gegenwartsfragen der Entwicklungsländer

Von Günter Henle

Es kann wohl ohne Uebertreibung festgestellt werden, daß es sich bei dem Problem der Entwicklungsländer um eine der bedeutsamsten, ja vielleicht um d i e bedeutsamste Folgeerscheinung des Zweiten Weltkrieges handelt. Bundespräsident Heinrich *Lübke* nannte diese Frage in der Rede aus Anlaß seiner Amtsübernahme am 15. September schlechthin „die Schicksalsfrage unserer Zeit". Merkwürdigerweise wurde sie als solche aber erst verhältnismäßig spät erkannt und ist auch nur verhältnismäßig langsam in das öffentliche Bewußtsein der Völker gedrungen.

Daß das so kam, läßt sich dennoch leicht erklären. Gleich nach 1945 waren die Völker durchweg so stark von den unmittelbaren Gegenwartsnöten bedrängt, daß deren Meisterung alle Kräfte in Anspruch nahm. Das galt besonders auch für das deutsche Volk. Nach dem totalen Zusammenbruch des Hitler-Reiches und der Notwendigkeit, sozusagen von unten an alles neu aufzubauen, verengte sich notwendigerweise der Gesichtskreis. Man war allzusehr mit dem eigenen Schicksal und der besonderen Gefahrenlage im Zentrum Europas beschäftigt, um nun auch rasch zu erfassen, daß als Folge des letzten Krieges auf unserem Erdball noch anderes vor sich ging als die Bildung neuer Fronten diesseits und jenseits des Eisernen Vorhangs, daß nämlich eine ungeheure Umwälzung gerade in all den Ländern zur Auslösung kam, die am Kriege ganz überwiegend nur als Zuschauer beteiligt waren, auch wenn sie oft stark von ihm in Mitleidenschaft gezogen wurden. Der Bereich dieser so einsetzenden Umwälzung war aber weltweit; er umfaßte den Großteil Asiens, ganz Afrika und auch ganz Mittel- und Südamerika, somit also den größeren Teil unseres Erdballs.

Nicht nur in Deutschland war man mit dieser Erkenntnis im Rückstand. Die alten Kolonialmächte Westeuropas fanden es überaus schwierig, sich zu der Erkenntnis durchzuringen, daß man in den überseeischen Gebieten nicht einfach dort fortfahren konnte, wo man am Vorabend des Zweiten Weltkrieges stehengeblieben war. Am schnellsten begriffen in Europa die welterfahrenen Engländer die veränderte Gesamtlage, so daß sie bereits 1947 ganz Vorderindien, Ceylon und Burma die Unabhängigkeit zugestanden. Vorangegangen waren ihnen damit 1946 schon die Vereinigten Staaten auf den Philippinen. Aber es dauerte doch noch bis zum Jahre 1949, bis der amerikanische Präsident Harry S. *Truman* mit seinem Punkt-Vier-Programm das Problem, das sich stellte, vor aller Welt deutlich ins Licht rückte: „Ueber die Hälfte der Weltbevölkerung", so hieß es in seiner Botschaft[1], „lebt unter ärmlichen, ja elenden Umständen. Ihre Armut bildet nicht nur für sie selber, sondern auch für die begünstigteren Weltgegenden eine

---

[1]) Antrittsrede des Präsidenten der Vereinigten Staaten, Harry S. *Truman*, vom 20. Januar 1949, *The Department of State Bulletin*, Vol. XX, No. 500, 30. Januar 1949, S. 123 ff.

Gefahr.“ Anschließend an diesen Alarmruf ist dann im vergangenen Jahrzehnt das gewaltige Problem der Entwicklungsländer der Welt erst allmählich so recht deutlich geworden.

Nun ist es natürlich nicht so, daß dieser ganze Fragenkreis mit Ende des letzten Weltkrieges gleichsam über Nacht aufgetaucht wäre. Wie stets reichen auch hier die Wurzeln weit in die Vergangenheit zurück, bis in die Tage des beginnenden Zeitalters der europäischen Kolonisation um die Wende vom 15. zum 16. Jahrhundert. Aber das eigentliche Ferment, das die Prozesse auslöste, die zur Gärung führen mußten, brachte doch erst das 19. Jahrhundert mit seiner gewaltigen Entwicklung der Technik. Sie war es, die den modernen Verkehr, die moderne Industrie heraufführte, die die Bevölkerungszahlen Europas und Nordamerikas sprunghaft anwachsen ließ. Das Dampfschiff brachte die Errungenschaften dieser Technik an die fernsten Gestade, wo die Völker sie zunächst bestaunten, dann aber sich entweder rasch zu eigen machten, wie die Japaner, oder sich dagegen sperrten, wie die Chinesen, bis sie dabei hoffnungslos ins Hintertreffen gerieten. Und mit der Technik gingen Medizin und Hygiene Hand in Hand und boten die Mittel zur Bekämpfung von Seuchen und Krankheiten, die früher so viele Völker heimgesucht und sie dezimiert hatten. Nun aber setzten Bevölkerungszunahmen ein, wie man sie zuvor nicht gekannt hatte.

Und an diese ständig stärker in Fluß kommende Entwicklung, deren sichtbares Fanal es war, daß 1905 bei Tsushima die japanische Flotte die Russen besiegte, schlossen sich in unserem Jahrhundert die zwei Weltkriege an. Sie haben die so überlegen scheinende Welt des weißen Mannes in den Augen der farbigen Völker schlechthin diskreditiert. Sie wurden Zeuge, wie die Völker des Westens sich selbst gegenseitig an den Rand der Katastrophe brachten. Sie hatten inzwischen aber auch das kennengelernt, was der weiße Mann seine Ideale nannte, die Ideen von Freiheit, Gleichheit, Unabhängigkeit und noch so manches andere mehr.

Das Ergebnis mußte sein und war auch eine ungeheure Emanzipationswelle, von der die überseeischen Völker erfaßt wurden; Emanzipation von der Bevormundung durch die Weißen, aber auch von der bisherigen Lebensform und von der Herrschaft der Schichten, die bei ihnen selbst die bisherige Ordnung repräsentierten. So ist es denn gekommen, daß mehr und mehr die Bevölkerung in den Ueberseegebieten aus der Lethargie erwachte, die sie oft seit Jahrhunderten, ja seit Jahrtausenden in ihrem Banne hielt, eine Lethargie, in der man ein Dasein in Armut und Elend einfach als gottgegeben hinnahm. Wenn der indische Ministerpräsident, Jawaharlal *Nehru*, 1958 bei der Weltbanktagung in Neu-Delhi[2] erklärte, Asien sei in einem explosiven Zustand und wolle nicht länger ein hungernder Kontinent sein, und auch der Rest der Welt könne nicht glücklich sein, es sei denn, er ziehe die unterentwickelten Länder mit sich empor, so waren damit die Größe des Problems und seine ungeheure Tragweite vor aller Welt offengelegt.

Was sollte die westliche Welt nun tun? Da Armut und Elend Folgen einer zurückgebliebenen und stagnierenden Wirtschaft sind, die die Volksmassen nicht angemessen zu ernähren in der Lage ist, mußte der Hebel natürlich bei der

²) Wortlaut der Rede in: „Summary Proceedings, 1958 Annual Meeting of the Board of Governors, Oct. 6—10, 1958“, International Bank for Reconstruction and Development, S. 1—4.

wirtschaftlichen Entwicklung dieser Länder angesetzt werden. Das erforderte vielerlei, vor allen Dingen aber Kapitalhilfe, da ohne Kapitaleinsatz sich keine Wirtschaft zu Wachstum bringen läßt, in den Entwicklungsländern aber zureichendes Kapital nirgends zur Verfügung stand.

Damit trat eine entscheidende Verschiebung des Blickpunktes ein. Auch die Vergangenheit kannte Kapitaleinsatz in den überseeischen Bereichen, aber doch ganz überwiegend zur Gewinnung von Rohstoffen, die man selber brauchte, oder auch, um der eigenen Erzeugung neue Märkte zu erschließen. Jetzt aber handelte es sich darum, diesen Ländern aus dem Elend, in dem sie lebten, herauszuhelfen. Die Wirtschaftssachverständigen machten sich daran, Grundregeln aufzustellen, nach denen man dabei verfahren müsse, um den wirtschaftlichen Wachstumsvorgang in fernen Ländern sinnvoll und folgerichtig in Gang zu bringen. Sehr mit Recht unterstrich man, daß zunächst einmal die Aufmerksamkeit auf die Landwirtschaft als Grundlage der eigenen Ernährung zu richten sei. Sodann sei es erforderlich, vor allem die sogenannte Infrastruktur zu schaffen, d. h. durch Anlage von Straßen, Eisenbahnen, Häfen, Schulen, Krankenhäusern die Voraussetzungen wirtschaftlicher Erschließung sicherzustellen. Die Ausnutzung aller Rohstoffquellen sollte keinen Abbau, sondern einen Ausbau erfahren. Und gleichsam als letztes Glied der Kette könne sich an diese Entwicklungsvorhaben dann auch der Aufbau von Industrien anschließen, mit dem Besitz einer eigenen Stahlindustrie gewissermaßen als Schlußstein und Krönung des Ganzen.

In der Theorie war das gewiß alles richtig, doch die Wirklichkeit sah vielfach anders aus. Was die Völker wünschten, war, fortan die Mittel der modernen Technik selbst zu besitzen, die den alten Industriestaaten ihre so große Ueberlegenheit an Machtmitteln und Kapital gegeben hatten. Dazu aber, so glaubten sie, könne ihnen nur das Entstehen von Industrieanlagen im eigenen Lande verhelfen, wobei die Ungeduld sie vielfach dazu antrieb, den gedachten Schlußstein, die eigenen Hüttenwerke, möglichst gleich an die Spitze des Programms zu stellen. Auch gab es ja kaum Gebiete, in denen man wirklich sozusagen von vorne hätte anfangen können. Ueberall waren schon vielfältige Ansatzpunkte vorhanden, von denen aus man weiterschreiten mußte. So hatte in Indien die Familie *Tata* bereits 1909 ein eigenes Stahlwerk geschaffen, zu dem die Mittel sogar im Lande selbst aufgebracht wurden. In Iberoamerika hatte der Zweite Weltkrieg die Einfuhren aus den großen Industriestaaten zum Erliegen gebracht, während an den Rohstoffausfuhren dort glänzend verdient wurde, worauf dann prompt mit den erzielten Gewinnen eigene Industrien aufgebaut wurden. Das geschah oft mit Ueberstürzung und zwang zu Finanzkunststücken, deren inflationäre Wirkung nicht ausbleiben konnte. Ueberall war also der Aufbau bereits im Gange. Galt das aber vor einem Jahrzehnt schon, so gilt es heute erst recht.

Es ist hier nicht möglich, eine Uebersicht über den heutigen Stand des Wirtschaftswachstums in den vielen Entwicklungsländern zu bieten. Aber da das eigene S t a h l w e r k das Idol so vieler Angehöriger dieser Länder bildet, soll zur Erläuterung dieses Sonderproblems aufgezeigt werden, wo es heute in diesen Ländern bereits Stahlwerke in Betrieb oder auch im Entstehen gibt. Im Vorderen Orient, dessen größte Reichtumsquelle überwiegend das Erdöl ist, hat allerdings die Mineralölraffinerie den Abgott Stahlwerk für den Augenblick noch etwas in den Hintergrund gedrängt. In Aegypten aber entsteht bereits ein großes Stahl-

werk, in Israel soll das schon vorhandene zu einer Stahlstadt ausgebaut werden; in der Türkei will man dem schon bestehenden Stahlunternehmen einen zweiten Stahlwerkskomplex an die Seite stellen; auch im Iran ist ein Stahlwerk im Entstehen begriffen, während man sich im Irak vorerst mit einem Walzwerk begnügen will, das eingeführten Stahl verarbeiten soll. Sind erst einmal alle diese Betriebe am Laufen, so ergibt das eine Jahreskapazität von immerhin ein bis eineinhalb Millionen Tonnen Rohstahl.

In Südasien steht Indien weit an der Spitze. Den schon erwähnten Tata-Werken treten dort heute drei neue Stahlwerke zur Seite, von denen eines bei Rourkela von einem deutschen, das zweite von einem britischen Konsortium zur Zeit gebaut und das dritte von der Sowjetunion erstellt wird. Und schon ist der Bau eines vierten neuen Stahlwerks geplant. Insgesamt will man es in dem bis 1961 laufenden 2. Fünfjahrplan zu einer Gesamtleistung von 6 Millionen Tonnen, im 3. Fünfjahrplan gar auf 15 Millionen Tonnen jährlich bringen. In Rot-China sollten die bestehenden großen Kombinate zusammen mit etlichen kleineren Werken bis 1962 eine Leistung von 12 Millionen Tonnen erreichen, doch sucht man das neuerdings in sogenannten „Sprüngen nach vorn“ noch stärker zu forcieren[3]. Japan, das in der Weltstahlerzeugung ohnehin bereits an sechster Stelle steht, will in der gleichen Zeit die Erzeugung auf 20 Millionen Tonnen steigern. Aelteren Datums sind Betriebe in Nordkorea, die sich im Wiederaufbau befinden, während in Südkorea jetzt die Demag ein erstes Hüttenwerk errichtet. Neue Stahlwerke sind ferner im Entstehen in Pakistan, wo erst kürzlich ein kleines Mehrzweckwalzwerk errichtet wurde, weiter in Indonesien und auf den Philippinen und schließlich mit amerikanischem Kapital auf Formosa. Auch Thailand plant den Bau eines kleineren Betriebes, während in Burma ein kleineres Elektrostahlwerk erstellt wurde. Schließlich glauben auch Ceylon und Malaya, nicht ohne ein Stahlwerk auskommen zu können, doch sind die Pläne dieser Länder noch nicht über die Vorarbeiten hinaus gediehen.

In Afrika ist die Bilanz bescheidener, wenn man vom Süden absieht, wo Südafrika jetzt ein drittes Hüttenwerk plant und in Südrhodesien ein Ausbau bestehender Betriebe auf 300 000 Tonnen Jahresleistung vorgesehen ist. Der Belgische Kongo hat zwar seine Kupferhütten, aber noch keine eigene Stahlindustrie. Die Planungen in den anderen Teilen des Kontinents halten sich in recht bescheidenem Ausmaße, so eine Stahlgießerei in Moçambique, ein Walzwerk in Kenia und eine Eisen- und Stahlschmelze in Ghana. Tunesien plant ein Hüttenwerk bei Tunis, während in Algerien Frankreich ein Stahlwerk mit einer halben Million Tonnen Jahreserzeugung bei Bône zu bauen beabsichtigt, um der algerischen Wirtschaft neuen Auftrieb zu geben.

In Iberoamerika verfügen Brasilien und Argentinien bereits über etliche Hüttenwerke, wobei die Brasilianer bis 1964 eine Produktion von jährlich dreieinhalb Millionen Tonnen erreichen wollen, während die Argentinier einstweilen noch im Aufbaustadium stehen. Chile hat sein eigenes Stahlwerk, ein peruanisches ist mit französischer Finanzhilfe in der Fertigstellung begriffen. Kolumbien

[3]) Vgl. hierzu den Bericht „Plan und Wirklichkeit des Wirtschaftswachstums der Volksrepublik China“ in Europa-Archiv 19—20/1959, S. 645, und die einschlägigen Dokumente auf S. D 283 der gleichen Folge.

möchte seinem Stahlwerk Paz del Rio bald ein zweites an die Seite stellen, wenn nur das leidige Finanzierungsproblem nicht so ärgerlich im Wege stünde. Venezuela lebt an sich wirtschaftlich vom Erdöl, will aber als Land großer Eisenerzvorkommen natürlich auch sein eigenes Hüttenwerk am Orinoko haben, dessen Bau im Gange ist. Schließlich sind noch die mexikanischen Werke zu erwähnen, die ihre Erzeugung bis 1963 auf zwei Millionen Tonnen bringen sollen. Sonst besitzt aber Mittelamerika mit Einschluß seiner Inselwelt nur noch ein Walzwerk bei Havanna, an dessen Ausbau sich die amerikanische Republic Steel Company beteiligt.

Diese Aufzählung vieler Erzeugungsstätten soll lediglich deutlich machen, wie sehr und bis zu welchem Wirkungsgrade, wenn auch mit Unterschieden, der wirtschaftliche Wachstumsvorgang in den Entwicklungsländern bereits voll im Gange ist. Dies ist aber nur e i n e Seite des Bildes, denn daneben stehen überall die Umstellung und Modernisierung der Landwirtschaft, die oft einen völligen Umbau der Agrarstruktur erfordert, die Schaffung der Infrastrukturen und nach wie vor die Nutzung von Rohstoffquellen, mag es sich nun um Erdöl, Kohlenlager, Erzvorkommen oder was sonst auch immer handeln.

Hier soll nun noch kurz auf drei Sonderfragen eingegangen werden: die Kapitalbeschaffung, die Inflationsgefahr und die Rohstoffpreise.

Kapitalarmut ist das Kennzeichen aller Entwicklungsländer. Sie sind mithin fast alle auf Auslandshilfe angewiesen. Auf die Dauer freilich kann nirgends das Auslandskapital zur Lebensgrundlage einer gesunden Volkswirtschaft werden, so daß sich für alle Entwicklungsländer die dringende Notwendigkeit eigener Kapitalbildung stellt. Natürlich sind da die Unterschiede groß. In Südamerika hat in den letzten Jahren der Auslandsanteil an der gesamten Kapitalaufbringung nur noch etwa 10 vH betragen, während die asiatischen Nutznießer des Colombo-Planes[4], der 1950 für die Commonwealthländer ins Leben gerufen wurde, für ihre Investitionsplanungen noch einen Zuschuß an Auslandskapital in Höhe von 20 bis 35 vH benötigen. Im schwarzen Afrika muß vollends noch für geraume Zeit jede größere Investition vom Auslande her bestritten werden.

Dabei ist eine bemerkenswerte Verschiebung gegenüber der Zeit vor den Weltkriegen eingetreten. Während ehedem jedem fremden Kapitalsucher die alten leistungsfähigen Anleiheplätze, vor allem London und Paris, offenstanden, sind heute die Entwicklungsländer in erster Linie auf die neugeschaffenen Einrichtungen im Rahmen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen angewiesen. Die Weltbank in Washington steht an deren Spitze. Sie hat anläßlich ihrer Jahrestagung vom 28. September bis zum 2. Oktober 1959 in Washington eine bemerkenswerte Erweiterung durch die Schaffung einer Tochterorganisation, der International Development Association (IDA), erfahren. Diese soll künftig langfristige Kredite zu niedrigen Zinssätzen auch dann an Entwicklungsländer geben, wenn das Empfängerland sich nur zu einer Zurückzahlung in weicher Währung in der Lage sieht. Die Gründung geht auf einen Vorschlag des amerikanischen Senators Almer S. M. *Monroney* zurück, der von der Regierung der Ver-

[4]) Vgl. hierzu auch die Beiträge „Der Colombo-Plan" in Europa-Archiv 23/1950, S. 3543, „Wirtschaftsplanung in Süd- und Südostasien" in Europa-Archiv 20/1952, S. 5239, und „Der Colombo-Plan" in Europa-Archiv 13/1956, S. 8989.

einigten Staaten schon im Jahre 1958 auf der Weltbanktagung in Neu-Delhi zur Erörterung gestellt und befürwortet wurde. Von deutscher Seite ist damals der Vorschlag zunächst zurückhaltend aufgenommen worden, doch hat er auf der letzten Weltbanktagung in Washington dann allgemeine Zustimmung gefunden.

Daneben gibt es dann die staatlichen Institutionen der einzelnen Länder, wie beispielsweise besonders die Export-Import-Bank und den Development Loan Fund in den Vereinigten Staaten. Alle diese Einrichtungen dienen aber in erster Linie zur Ermöglichung des Aufbaues der sogenannten Infrastrukturen. Der Industrieaufbau hingegen erfährt heute seine Hauptförderung meist in der Form von sogenannten Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen durch Erstellung von Neuanlagen oder Beteiligungen. Was ihn erschwert, ist freilich die begreifliche Risikoscheu der Privatwirtschaft, sich in Ländern zu engagieren, in denen die zukünftige Entwicklung schwer abzuschätzen ist und wo jederzeit überraschende Wendungen eintreten können. Auf der anderen Seite kommt als zusätzliche Erschwernis hinzu die Abneigung vieler Entwicklungsländer gegen eine von ihnen befürchtete Ueberfremdung der eigenen Wirtschaft. Es bedarf meist schwieriger Verhandlungen, um derartige Vorhaben zu verwirklichen, und die Vorstellung, die Entwicklungsländer warteten nur darauf, den Unternehmungen des Auslandes bereitwillig ihre Pforten zu öffnen, findet in den Realitäten keine Grundlage.

Was die Inflationsgefahr anlangt, so ist sie bei beginnender Industrialisierung eigentlich noch in jedem Lande in Erscheinung getreten. Denn überall wächst der Verbrauch, sobald infolge sich verstärkender Erzeugung die Einkommen steigen. Die Investitionen erfordern das Flüssigmachen von Geld, für das ausreichendes Sparkapital nicht zur Verfügung steht und das auch nicht durch vorübergehende Konsumverzichte gewonnen werden kann, es sei denn unter Anwendung totalitärer Methoden. Auch zu schnelle Hereinnahme von Auslandskapital kann leicht die Aufnahmefähigkeit der eigenen Wirtschaft übersteigen, was gleichfalls zur Inflation führt. Ein Land aber, das dieser Seuche anheimfällt, findet sobald keine weiteren Geldgeber für Investitionsaufgaben. So richtet sich hier eine Klippe auf, die den Wachstumsprozeß jeder Wirtschaft eines Entwicklungslandes ernstlich gefährden kann und die es deshalb mit Behutsamkeit zu umschiffen gilt. Auch bleibt kaum ein Land, das im Industrialisierungsprozeß steht, von Zahlungsbilanzschwierigkeiten und Preissteigerungen verschont. Auch ihrer gilt es, Herr zu werden.

Schließlich das so bedeutsame Problem der Rohstoffpreise. Sie sind gewissermaßen von Natur aus unstabil und werden von der jeweiligen Lage auf dem Weltmarkte diktiert. Die sich daraus ergebenden Gefahren sind besonders fühlbar für alle Länder mit ausgesprochenen Monokulturen in der Landwirtschaft oder starker Abhängigkeit von anderen Einzelprodukten, wie etwa Bolivien vom Zinn, um nur ein Beispiel zu nennen. Sinkt der Preis für ein solches Erzeugnis, so gerät gleich die ganze Wirtschaft des Landes aus dem Gleichgewicht. Ein von den Vereinten Nationen kürzlich herausgegebener Bericht[5] darüber gelangt zu der Feststellung, daß seit 1953 die Preise für die Ausfuhr industrieller Erzeugnisse um 4 vH gestiegen sind, während die Rohstoffpreise in den Entwicklungsländern

[5]) „World Economic Survey, 1958"; UN Doc. E/3244, Part I.

um 7 vH fielen. Die Folge für die Rohstoffländer ist, daß die Zuwachsquote an wirtschaftlichem Wachstum die Verschlechterung der Marktlage nicht mehr ausgleichen kann. So hat sich der Abstand im Lebensstandard zwischen den alten Industrievölkern und den Entwicklungsländern zum Teil nicht verringert, sondern vergrößert.

Was helfen kann, ist letztlich nur die Ersetzung der Monokulturen und aller einseitigen Rohstoffgewinnung durch ein ausgeglicheneres Erzeugungsprogramm. In Lateinamerika versucht man neuerdings, dem Problem durch Zusammenschlüsse zu gemeinsamen Märkten beizukommen, wobei einmal ein solcher Zusammenschluß zwischen Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay zur Erörterung steht mit dem Bestreben, auch Peru, Bolivien und Paraguay dafür zu gewinnen. Des weiteren ist in Mittelamerika im Juni der Vertrag für Freihandel und Wirtschaftsintegration zwischen Guatemala, El Salvador und Nikaragua bereits in Kraft getreten und wird voraussichtlich auch von Costa Rica und Honduras alsbald ratifiziert. Es bleibt abzuwarten, in welchem Ausmaße solche Zusammenschlüsse wirksame Abhilfe für die nachteiligen Verschiebungen der sogenannten terms of trade — das ist das Verhältnis der Preise für Ausfuhr- und Einfuhrgüter — mit sich bringen.

Ein gründlicher Kenner des ganzen Problems, nämlich der frühere amerikanische Außenminister Dean *Acheson*, hat vor Jahr und Tag geäußert, in den trockenen wirtschaftlichen Fakten der Frage der Entwicklungsländer könne die Grabinschrift der freien Welt beschlossen liegen[6]. In der Tat haben wir es hier mit einer Frage zu tun, hinter der gleichsam in abgründiger Tiefe noch andere drohende Aspekte ruhen. Das Problem der Entwicklungsländer ist eben nicht nur eine Frage des mehr oder weniger raschen wirtschaftlichen Wachstums, sondern es unterliegt als geschichtlicher Vorgang, der sich vor unseren Augen vollzieht, dem allgemeinen Gesetz historischer Entwicklung. Jede geschichtlich gewordene Lebensform, die der Mensch sich geschaffen hat, mit ihren kulturellen, religiösen, sozialen und politischen Bedingtheiten, ist ein Eigenwert, der zu Bruch geht, wenn die Zeitumstände sich so verschieben, daß diese Lebensform neuen Anforderungen nicht mehr gerecht werden kann. Solches Zusammenbrechen überkommener Lebensformen vollzieht sich heute unter den Völkern unseres Erdballs in weltweitem Maßstab. Und das fällt zeitlich auch noch zusammen mit dem Anspruch der überall im Angriff stehenden kommunistischen Ideologie, dem Anspruch, eine neue Heilslehre zu besitzen, die aller Welt ungeahnten Wohlstand und Fortschritt bringen soll.

Was ich mit dem Zusammenbruch von Lebensformen meine, wird wohl am deutlichsten, wenn wir an die Entwicklung in Afrika denken. In den einst wegelosen schwarzen Erdteil ist in der Kolonialzeit der weiße Mann fortschreitend eingedrungen. Er kam mit dem Dampfschiff übers Meer, suchte Landeplätze und baute sie aus, legte dann Eisenbahnen und Straßen an, rodete den Urwald und schuf Plantagen, brachte Waren und Dinge ins Land, die kein Eingeborener je zuvor gesehen hatte. Heute entstehen in Léopoldville am unteren Kongo Fabriken und mehrstöckige Lagerhäuser; ein kürzlich fertiggestelltes Großkraftwerk

[6]) Rede von Dean *Acheson* anläßlich des „Jefferson Jackson Day Dinner" am 3. Mai 1958 in Detroit. Vgl. *The New York Times* vom 4. Mai 1958.

erlaubte es, auch die Eingeborenenviertel von Léopoldville, einer Stadt von bald 400 000 Einwohnern, zu elektrifizieren. Was darüber zugrunde zu gehen im Begriffe steht, sind aber nicht nur die Großwildbestände, sondern auch die alten Daseinsformen der eingeborenen Bevölkerung. Diese lebte unter ihren Häuptlingen nach Stämmen verteilt in weitverstreuten Dörfern oder Krals nach den Grundsätzen primitiver Hauswirtschaft und wußte nichts von Geldmarkt und Weltmarkt. Heute aber lebt im Kongogebiet ein Drittel des jungen männlichen Nachwuchses nicht mehr im alten Stammesbereich, sondern in den Städten und auf den Arbeitsplätzen, die die Europäer schufen.

Nun mag man denken, daß damit die moderne Zivilisation ja schließlich nur der alten Barbarei ein Ende setze. Aber die Dinge liegen doch wohl nicht so einfach. Mit den alten Lebensformen verfallen auch die alten Autoritäten der Häuptlinge, die Stammessitten, die patriarchalische Familie, die Religionsformen. Was an ihre Stelle tritt, ist äußerliche Nachahmung des Lebens der Weißen. Gewiß gelingt es einer kleinen Minderheit, sich auch Geistigkeit und Wissenschaft der Weißen anzueignen. Aber für die Masse ergibt sich weit eher eine Art geistiger Entleerung, wobei Götzendienst und Geisterglauben der Vorfahren nur im Unterbewußtsein noch lebendig bleiben. Was sich da vollzieht, ist nicht nur eine Revolution oder Umwälzung, sondern eine völlige Umkrempelung des Daseins. Ein neues Afrika ist vor unseren Augen im Werden, mit unabhängigen Staaten, die sich fortan selbst regieren, so abhängig sie wirtschaftlich auch noch auf lange Zeit von Kapitalinvestitionen und von weißen Technikern bleiben mögen. Wohin dieser Weg führt und was als Kultur dabei entsteht, vermag heute noch niemand mit Sicherheit vorauszusehen. Daß hierbei aber die Anfälligkeit für neue Heilslehren außerordentlich groß ist, bedarf, wenn man sich diesen Entwicklungsprozeß vor Augen hält, kaum noch näherer Begründung.

Man mag einwenden, Afrika und seine Negerbevölkerung seien ein besonders krasses Beispiel. Was sich dort vollzieht, habe keine Parallele etwa in Asien oder in Südamerika. Gewiß, das mag so sein. Aber täuschen wir uns nicht: Der Auflösungsprozeß alter Ordnungen, den die moderne Technik und die auf ihr fußende Industrialisierung mit sich bringen, ist ein Phänomen von allgemeiner Gültigkeit. Die Kluft zwischen dem Gestern und dem Heute und Morgen tut sich allgemein auf, und es steigt sich schneller vom Kamelrücken in den Kraftwagen um, als sich die Aneignung der geistigen Grundlagen unseres modernen Daseins auch vom intelligentesten Menschen vollziehen läßt. Da ist die Gefahr eines jähen Bruches ungeheuer. Wir sehen in Rot-China, wie wenig eine uralte Kultur, die im Verlauf einer langen Geschichte noch stets alles Fremde sich rasch amalgamiert hat, davor schützt, daß dieses Land heute zu sozialpolitischen Experimenten herhalten muß, die mit dieser alten Vergangenheit radikal aufräumen und uns geradezu utopisch anmuten.

Das aber ist das eigentlich Bedeutungsvolle, das hinter dem Entwicklungsproblem steht: erwachsen ist die Notwendigkeit zur Entwicklung aller sich nur irgend bietenden wirtschaftlichen Möglichkeiten auf einem in Gärung und Unruhe geratenen Untergrund, dessen Kennzeichen Not und Elend der Massen ist. Natürlich galt und gilt es, diese zu beheben. Aber damit wird ein neuer, ja erst der eigentliche Umwandlungsprozeß in Gang gebracht, der dann seinerseits das überkommene Gefüge rasch in Frage stellt und erschüttert. Es ist also eine Welt,

in der es überall unruhevoll brodelt, eine Welt, in der sich eine revolutionäre Umgestaltung vollzieht. Oft ist sie nicht immer sogleich und nur im allmählichen Fortschreiten bemerkbar, oft aber auch verbunden mit plötzlichen, jähen Ausbrüchen, wie man sie 1952 in Kairo sah oder auch im vergangenen Jahr im Irak, wo die herrschende Dynastie und ihr Paladin *Nuri es-Said* über Nacht ausgelöscht wurden. Der gleichsam vulkanische Untergrund wurde aber auch sichtbar, als 1958 der amerikanische Vizepräsident *Nixon* zum verblüfften Entsetzen der nordamerikanischen Oeffentlichkeit in Lima und in Carácas auf offener Straße attackiert, beleidigt und angespien wurde.

Ueberall in den Entwicklungsländern vollziehen sich gleichzeitig mit dem Wirtschaftsaufbau auch soziologische Verschiebungen tiefgreifender Art. Sie werden noch besonders gefördert durch den gewaltigen Bevölkerungszuwachs. Nur wenige Zahlen vermögen das schon zu verdeutlichen. In den zwanziger Jahren nahm die Bevölkerung Britisch-Indiens um 28 Millionen, in den dreißiger Jahren um 38 Millionen zu. 1941—1951 betrug der Anstieg bereits 47 Millionen, und Berechnungen ergeben, daß die Ziffer für 1951—1961 sich gar auf 69 Millionen belaufen wird. Noch 1955 betrug aber die durchschnittliche Lebenserwartung eines Inders nur 33 Jahre. Gelänge es, diese Ziffer auf 50 oder gar 60 Jahre anzuheben — und das muß selbstverständlich angestrebt werden —, so würde die heute schon 400 Millionen übersteigende Einwohnerzahl der Indischen Union nochmals gewaltig anschwellen. Chinas Bevölkerung belief sich 1948 auf 460, heute auf 620 Millionen. Auch in Lateinamerika liegt es nicht wesentlich anders, obschon dort im Gegensatz zu Süd- und Ostasien noch große, ungenützte Räume verfügbar sind. Die Bewohnerzahl dieses Teils der Erde wuchs seit 1920 von 90 auf 190 Millionen Menschen an. Das sind alles fast beängstigend zu nennende Ziffern, zumal der Zuwachs natürlich nicht oben, an der Spitze der sozialen Pyramide, sondern unten, bei den im Elend lebenden Massen, am stärksten ist.

Dazu kommt dann noch die Unvermeidlichkeit des Umbaus der Sozialstruktur infolge der in Fluß geratenen Wirtschaftsentwicklung und Industrialisierung. Fast alle Entwicklungsländer waren ja bis vor kurzem noch ganz überwiegend Agrarländer, und zwar zumeist mit einer reichlich antiquierten Agrarverfassung. Eine durchgreifende Agrarreform ist so fast überall unerläßlich und weitgehend auch in Angriff genommen. Erfolgt sie aber allzu jäh, so kommt sie einer Revolution gleich, wie wir das heute in Kuba[7] erleben. Völlig neue sozialpolitische Probleme bringt zudem die Industrialisierung mit sich, die überall eine industrielle Arbeiterschaft als stets wachsende Schicht entstehen läßt. Langsam weiß sie sich zur Geltung zu bringen, hat es von den alten Industrieländern gelernt, wie man sich gewerkschaftlich organisiert, und wird allein schon durch ihre Zusammenballung an den Produktionsstätten zum politisch mitbestimmenden Faktor.

Die alten Herrenschichten der Paschas im Vorderen Orient und der Maharadschas in Indien sind, soweit sie überhaupt noch bestehen, zahlenmäßig zu gering, um noch ins Gewicht zu fallen. Auch die Institution der Monarchie ist überall stark zurückgegangen. Und auch dieser Rückgang der ehedem fast überall herr-

[7]) Vgl. den Beitrag von George *Pendle* „Batista, Fidel Castro und die Wachstumsprobleme Kubas" auf S. 747—760 dieser Folge.

schenden Staats- und Gesellschaftsstruktur hat natürlich tiefgreifende soziale Auswirkungen. Als neue Führungsschicht ist fast ausnahmslos die mittelständische Intelligenz mit ihrem Studentennachwuchs und den der gleichen Schicht entstammenden Offizieren in den Vordergrund getreten. Dies gilt sowohl für Asien wie für Lateinamerika, während im schwarzen Afrika natürlich die eingeborene Führerschicht einstweilen noch wesentlich dünner ist.

Soziale Umschichtungen pflegen sich stets auch politisch auszuwirken. Da die soziale Grundstruktur in den Entwicklungsländern überall in einen Umgestaltungsprozeß geraten ist, trifft dies nicht minder auch auf die politischen Formen zu. In Westeuropa und Nordamerika wünscht der Wirtschaftler natürlich, daß die Regierungsformen in jenen Ländern, an die er Kapital geben soll, stabil bleiben, während die Hoffnungen der Oeffentlichkeit schlechthin, bei uns und in den Vereinigten Staaten, dahin gehen, daß sich möglichst überall demokratisch-parlamentarische Formen des Staatslebens entwickeln. Aller Voraussicht nach wird weder der eine noch der andere Wunsch in vollem Umfang in Erfüllung gehen. Gewiß, zunächst einmal hat man überall das westliche Vorbild nachgeahmt und Republiken mit Parlamenten geschaffen, sofern man nicht wie Rot-China das Vorbild aus Moskau bezog. Solche Republiken mit Parlamenten errichtete man in Lateinamerika bereits im ersten Viertel des 19. Jahrhunderts, als man die spanische Herrschaft abgeschüttelt hatte. Schon damals meinte freilich der alte amerikanische Staatsmann Thomas *Jefferson* skeptisch, diese Länder würden infolge der politischen Unreife und Rückständigkeit ihrer Bewohner doch nur dem tyrannischen Regiment neuer Bonapartes anheimfallen, womit er denn auch weitgehend Recht behielt.

Etwas Aehnliches wiederholt sich nun in unserem Jahrhundert im Vorderen Orient und in Südasien. Dort sind die Staaten, in denen die Demokratie funktioniert, an den Fingern einer Hand zu zählen. Sie sind beträchtlich überflügelt worden durch die Zahl der Länder, in denen einfach das Militär in dieser oder jener Form die Macht in die Hand genommen hat. Damit ruht in ihnen die Staatsgewalt auf den Spitzen der Bajonette, auf denen man aber nach einem Ausspruch *Talleyrands* auf die Dauer nicht gut sitzen kann. Auch Iberoamerika ist ein Eldorado für Militärrevolten und sich als Präsidenten bezeichnende Diktatoren geblieben, wenn auch deren Konjunktur in letzter Zeit ein wenig rückläufig zu sein scheint[8]. Und zu der Hoffnung, daß die Entwicklung in den jungen afrikanischen Nationalstaaten Ghana und Guinea, zu denen im kommenden Jahr Nigeria und Kamerun hinzukommen werden, sich sauber nach Londoner und Pariser Modell vollziehen wird, gibt das, was sich heute in Ghana abspielt, kaum viel Berechtigung. Niemand weiß also, wohin in all diesen Ländern politisch auf die Dauer die Fahrt geht. Ihren geschichtlichen Ueberlieferungen entspricht jedenfalls weit mehr das Regiertwerden von oben als die Ideologie der Regierung des Volkes durch das Volk und für das Volk, wie sie Abraham *Lincoln* vor hundert Jahren in Gettysburg verkündete.

Dieses Regieren von oben her macht sich übrigens auch für die wirtschaftliche Entwicklung insofern stark fühlbar, als fast überall in den Entwicklungsländern

[8]) Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Demokratien in den spanisch sprechenden Republiken Lateinamerikas“ in Europa-Archiv 19—20/1958, S. 11 095—11 104.

die Form der staatlich gelenkten Wirtschaft vorherrscht, und zwar auch in den echten Demokratien, wie beispielsweise in Indien, wo sich diese staatliche Lenkung der Wirtschaft dann als Staatssozialismus gibt. Das ist kaum zu verwundern in Ländern, in denen die Bevölkerung für neue, moderne Wirtschaftsgestaltung weder über eine Schicht von Unternehmern und Kapitalgebern noch über eigene Ingenieure, Techniker und qualifizierte Arbeitskräfte verfügt. Und außerdem hat man das Vorbild der Sowjets mit ihrer straff vom Staate gelenkten Wirtschaft auch dort vor Augen, wo man den Kommunismus sonst ablehnt. Hat die Sowjetunion doch in wenigen Jahrzehnten das vielbestaunte Wunder ihres gewaltigen Industrieaufbaus vollbracht, also gerade das, was man so gern im eigenen Lande erleben möchte, wobei freilich die Opfer an Gut und Blut, die das gekostet hat, geflissentlich übersehen werden. Und so macht man sich fast überall daran, Vier-, Fünf- oder auch Siebenjahrpläne aufzustellen und sich so in das Netz der Planwirtschaft mit allen ihren Nachteilen und Widerhaken zu verstricken.

Es ist also kein Bild in lichten Farben, das sich hier darbietet. Und doch muß noch der dunkelste Schatten in diesem Bilde aufgezeigt werden, nämlich durch den Hinweis darauf, daß das ganze Problem der Entwicklungsländer nun auch noch in das Zeichen des Kalten Krieges zwischen Ost und West geraten ist. Nicht nur mit seiner Ideologie, sondern auch mit rollenden Rubeln und bereitwillig eingeräumten Krediten steht Moskau auch auf dieser Front im Angriff, wobei die Satellitenländer und in Ostasien auch Rot-China es eifrig in dem Bestreben unterstützen, dem Westen in der Entwicklungshilfe den Rang abzulaufen[9]. Diese Hilfsaktionen des Ostblocks sind politisch wohlgezielt, so sehr auch betont wird, daß sie an keinerlei politische Bedingungen geknüpft seien. Im Gesamtumfang sind sie beträchtlich geringer als die Kapitalhilfen des Westens, übersteigen diese aber doch in bestimmten Ländern, wie beispielsweise in Aegypten, Syrien, Irak, Afghanistan, Ceylon und Indonesien. Auch in Indien macht Moskau beträchtliche Anstrengungen, Terrain zu gewinnen, wie es auch in Iberoamerika rührig ist. Der Bau des Assuan-Dammes in Aegypten zeigt, daß man in Moskau bereit ist, sich notfalls diese Aufgabe etwas kosten zu lassen[10].

Wenn diese Seite des Entwicklungsproblems also das trübste Kapitel in der Gesamtschilderung ausfüllt, so kann doch erfreulicherweise festgestellt werden, daß gerade die darin liegende Herausforderung dem Westen endlich den ganzen Ernst des Problems zum Bewußtsein gebracht hat. Es würde für den Weiterverlauf der Weltgeschichte tatsächlich verhängnisvoll sein, wenn außer Rot-China Nord-Korea und Nord-Vietnam nun auch noch der gesamte, ein Drittel der Menschheit umfassende Gürtel der Entwicklungsländer in den Sog des Kommunismus geriete. Der amerikanische Kongreß hätte denn auch schwerlich Jahr um Jahr Milliardenbeträge für die Auslandshilfe bewilligt, wenn der politische Gesichtspunkt nicht mitgesprochen hätte, dem Kommunismus damit den Weg zu verlegen. Dessen Saat droht nur allzu leicht aufzugehen, wenn ganze Völker sich vom Schicksal benachteiligt fühlen und deshalb auf Umsturz sinnen.

---

[9]) Vgl. hierzu den Beitrag von Lutz *Köllner* „Sowjetischer Kapitalexport in Entwicklungsländer" in Europa-Archiv 21/1958, S. 11 147—11 156.

[10]) Vgl. hierzu auch den Aufsatz von W. *Rymalow* „Soviet Assistance to Underdeveloped Countries" in *International Affairs* (Moskau), Heft 9, September 1959, S. 23—31.

Von den Entwicklungsländern aus gesehen, stellt die Frage sich freilich anders. Sie haben wenig Neigung, sich in den Ost-West-Konflikt mit hineinziehen zu lassen, und hegen dem Westen gegenüber das größte Mißtrauen, weil sie in ihm den Träger der alten Kolonialpolitik sehen. Politisch neigen sie deshalb großenteils zum Neutralismus, ja sehen für sich einen Vorteil darin, Ost und West in den Fragen der Entwicklungshilfe gegeneinander ausspielen zu können. Der Wall psychologischer Hemmnisse und Vorbehalte, mit dem sie dem Westen gegenübertreten, ist namentlich in Asien und Nordafrika riesengroß. Sie wollen immer noch nicht so recht daran glauben, daß der Westen sie wirklich freigegeben hat und daß er nicht versucht, sie unter dem Pseudonym der Entwicklungshilfe doch irgendwie wieder an sich zu ketten.

Damit aber stellt sich die Frage: Wie sollen wir, besonders wir Deutsche, uns diesem so komplexen Problem gegenüber verhalten? Was können und sollen wir tun, damit die in ihm liegenden Gefahren sich nicht verwirklichen? Mir scheint vor allem die Einsicht vonnöten, daß es sich dabei keineswegs etwa nur um eine wirtschaftspolitische Frage handelt, der heute noch wie ehedem mit einem bloßen bankmäßigen Investitionsdenken beizukommen wäre. Natürlich muß die Entwicklung als Aufgabe wirtschaftlich sinnvoll und vernünftig angefaßt werden, und natürlich wird auch in Zukunft bei jeder Investition in diesen Ländern auch das kaufmännisch richtige Kalkül seine Rolle spielen. Es ist selbstverständlich, daß Deutschland sich bei der Zurverfügungstellung von Kapitalien nicht ausschließen kann und daß unsere Wirtschaft ihren Beitrag zu Entwicklungsvorhaben leisten muß, wo immer das angezeigt und möglich erscheint. Soweit die Wirtschaft in Frage kommt, kann man ihr mangelnde Bereitschaft dazu wohl kaum nachsagen. Das Problem ist aber so groß und der Bereich, wo nur Leistungen der Staaten als solche wirksam helfen können — man denke an die Schaffung der sogenannten Infrastrukturen —, so ausgedehnt, daß sich dringlich die Frage stellt, ob in dieser Hinsicht nicht auch von unserer Seite noch weit mehr als bisher geschehen müßte. Bloße Erweiterungen der Deckungsspannen der Hermes-Garantien können hierbei jedenfalls nicht als ausreichend angesehen werden.

Das eigentliche Problem liegt aber wohl im psychologischen Felde, und zwar auf beiden Seiten: bei den Entwicklungsländern, wo es einen Wall von Vorurteilen abzutragen und Vertrauen zu gewinnen gilt, und bei uns Europäern, die wir endlich den Ueberlegenheitskomplex gegenüber diesen Ländern ablegen sollten. Als Ueberlegener aufzutreten, ist allenfalls da sinnvoll, wo der andere das hinzunehmen bereit ist und sich als gefügig erweist. Diese Voraussetzung ist heute kaum irgendwo noch gegeben. Gewiß können wir in vielfacher Hinsicht noch die Lehrmeister dieser Völker sein, auf unseren Universitäten sowohl wie in unseren Werken und auch an Ort und Stelle als Techniker, Wissenschaftler, Ingenieure und Unternehmer. Wir können und sollen den anderen das „know-how“ beibringen, ihnen zeigen, wie man es macht und was man am besten macht. Aber dies muß auf der Grundlage echter gegenseitiger Partnerschaft zwischen gleich und gleich geschehen und mit tiefem Verständnis für die Lage und die Sinnesart des Partners und seine Bedürfnisse.

Der Beitrag der Niederlande zur technischen Hilfe für die Entwicklungsländer

Von A. A. J. Warmenhoven

GESCHICHTLICHER RÜCKBLICK AUF DIE KOLONISATORISCHE ARBEIT DER NIEDERLANDE

Als im Jahre 1580 spanische Truppen Portugal besetzten, wurde es den Seefahrern von Holland und Seeland unmöglich gemacht, asiatische Erzeugnisse aus Lissabon zu holen. Diese ernsthafte Bedrohung dieses so wichtigen Handelszweiges wurde der unmittelbare Anlaß zu der gewaltigen Ausbreitung dieses Handels — der bis dahin auf Europa beschränkt war — nach Asien und Amerika.

Die Besetzung von Lissabon zwang die Kaufleute von Amsterdam, zwischen zwei Alternativen zu wählen: entweder den Handel mit den aus Asien stammenden Waren einzustellen oder die begehrten Waren selbst zu holen. Die Kaufleute entschieden sich für den zweiten Weg.

Der holländische Handel und die Schiffahrt hatten bereits eine Zeit raschen Aufblühens hinter sich. Aus dem anfänglich unbedeutenden Fischfang — besonders aus dem Heringsfang, der eine viel größere Bedeutung gewann, als eine Konservierungsmethode erfunden wurde — entstand eine bedeutende Handelsschiffahrt, und die Holländer waren auf dem Wege, die Seespediteure für Europa zu werden. Holz und Getreide wurden aus den baltischen Häfen herangeschafft, Wein aus Frankreich und Italien und fernöstliche Waren aus Lissabon, wohin die Portugiesen sie gebracht hatten. Dieser Handel war gewinnbringend und unentbehrlich; er war eine der Hauptquellen für den wirtschaftlichen Wohlstand der holländischen Städte. Wenn diese Reichtumsquelle nicht vorhanden gewesen wäre, hätte der Aufstand gegen die Spanier, der einige Jahre zuvor begonnen hatte, nicht finanziert werden können.

So faßten unternehmungslustige Kaufleute und Seefahrer, die von den Stadtregierungen in hohem Maße unterstützt wurden, den Plan, nach Asien zu fahren. Die unüberwindbaren Schwierigkeiten des Nord-West-Seeweges veranlaßten sie, sich für den Seeweg über Afrika, die Route der Portugiesen, zu entscheiden, und im Jahre 1596 erreichten die ersten holländischen Schiffe Java. Wenig später gewährte die holländische Regierung der Ostindischen Gesellschaft das Monopol im Handel östlich des Kaps der Guten Hoffnung und westlich der Magellan-Straße und der Westindischen Gesellschaft das Monopol im Handel an der Westküste von Afrika und in Amerika.

Im 17. Jahrhundert dehnte sich der Welthandel schnell aus. Die holländischen Handelsgesellschaften sicherten sich feste Plätze auf den bedeutenderen Inseln im Malaiischen Archipel, auf Formosa, in Indien, in Südafrika, an der Guinea-Küste (Ghana), in Brasilien, Neu-Amsterdam (New York) und Surinam.

Im Laufe der Jahre mußten die holländischen Kaufleute ihren Konkurrenten an vielen Plätzen weichen, oder sie gaben den Kampf gegen wirtschaftliche

Schwierigkeiten auf. Schließlich konzentrierten sich die Holländer auf den Malaiischen Archipel und auf die Westindischen Inseln. An vielen dieser Plätze entwickelten sich die Handelsbeziehungen in Niederlassungen, gewöhnlich mit einem befestigten Handelsstützpunkt als Mittelpunkt, und in diesen an Bedeutung gewinnenden Niederlassungen errichtete die Handelsgesellschaft die holländische Macht in sich stets erweiternden Gebieten.

So läßt sich mit Recht sagen, daß die außereuropäischen Beziehungen der Niederlande bis auf die früheste Zeit des niederländischen Staates zurückgehen; ja, sogar ehe die Republik der Vereinigten Niederländischen Provinzen ein unabhängiger Staat wurde, hatten ihre Bürger bereits mit allen Weltteilen wirtschaftliche Beziehungen hergestellt.

Natürlich haben diese Beziehungen nicht ihren ausschließlich wirtschaftlichen Charakter behalten. Schon unter den ersten Ostindien-Händlern gab es solche, deren Interessen über die wirtschaftlichen Belange hinausgingen. Bereits im Jahre 1603 wurde beispielsweise das erste niederländisch-malaiische Wörterbuch veröffentlicht, und im Laufe des 17. und 18. Jahrhunderts schrieben Beamte der Ostindischen Gesellschaft (unter denen sich mehrere Minister befanden) Reiseberichte, Ethnographien und landeskundliche Berichte. Ein umfassendes oder systematisches Studium der Sprachen, der Geschichte und des Rechts der Bevölkerung des Malaiischen Archipels wurde jedoch damals noch nicht in Angriff genommen. Wissenschaftliches Interesse hatten weiterhin nur Einzelne; auch gab es keine intensiven Bemühungen, niederländische oder europäische Rechtsbegriffe und Produktionsweisen bei der indonesischen Bevölkerung einzuführen; das lag an der Natur der bestehenden Beziehungen und an den Vorstellungen, welche die ersten Generationen von Niederländern in Indonesien von ihrer Aufgabe hatten: sie befanden sich in Indonesien, um Handel zu treiben, und es kam ihnen nicht in den Sinn, sich in die indonesische Lebensweise einzumischen oder das Land zu erkunden und wirtschaftlich zu entwickeln.

Dies änderte sich allmählich im Laufe des 19. und insbesondere zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Die frühere Handelsgesellschaft existierte nun nicht mehr, und die Regierung des Königreichs der Niederlande übernahm selbst die Herrschaft über den indonesischen Archipel. Wichtige Entwicklungen traten erst in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts ein. Der Bau, die Verbesserung und Vergrößerung von Häfen, der Ausbau des Straßennetzes, der Bau von Eisenbahnen und viele ähnliche Maßnahmen brachten Veränderungen in der ganzen Gesellschaftsstruktur mit sich, so vor allem diejenigen Maßnahmen, die es privaten Gesellschaften ermöglichten, dort in großem Ausmaß in der Landwirtschaft tätig zu werden. Aus der Art dieser Maßnahmen wurde völlig klar, daß die niederländische Regierung es sich zur Aufgabe gemacht hatte, nicht allein den Anbau von gewinnbringenden Erzeugnissen für den Export zu fördern, sondern auch die indonesische Bevölkerung gegen die wirtschaftlich stärkeren Nicht-Indonesier zu schützen: den Agrargesellschaften wurde zwar erlaubt, Land kurzfristig zu pachten oder für unbebauten Boden langfristige Pachtverträge zu schließen, doch den Indonesiern war es verboten, Land an Nicht-Indonesier zu verkaufen.

Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts entwickelte sich die Landwirtschaft in Indonesien nach sehr gut ausgerichteten Grundsätzen und wurde allmählich in

hervorragender Weise organisiert. Ein von der Regierung geförderter Ausbaudienst verbreitete bessere landwirtschaftliche Verfahren auf den vielen äußerst kleinen Farmen der Javaner, und die Gutsverwalter richteten landwirtschaftliche Forschungsstellen ein.

Die akademisch geschulten Agronomen des Anbaudienstes und der Forschungsstellen erwarben sich große Erfahrungen in der tropischen Landwirtschaft, und ihre Studien zeitigten wertvolle Ergebnisse in Form von besseren Qualitäten und ergiebigeren Ernten sowie gründlicheren agrarwissenschaftlichen Kenntnissen. Die ununterbrochenen Kontakte zwischen den Professoren in den tropischen Zweigen der Landwirtschaftsuniversität von Wageningen und ihren Schülern auf Java und Sumatra brachten die landwirtschaftliche Praxis in Indonesien ebenso wie den landwirtschaftlichen Unterricht in den Niederlanden auf ein hohes Niveau.

Die Professoren, die in Wageningen über tropische Landwirtschaft lasen, waren vielfach ehemalige Forscher der Versuchsstellen in Indonesien und haben ihre Kenntnisse und Erfahrungen den jüngeren Generationen der Studenten weitergegeben, die ihrerseits die Universität später mit neuen Verfahren und sonstigen Ergebnissen ihrer Forschungs- und Versuchsarbeit bekanntmachten. Eine ähnliche Wechselbeziehung zwischen Wissenschaftlern in den Niederlanden und geschulten und erfahrenen Praktikern in Indonesien entstand auch auf anderen Gebieten: beispielsweise im Bewässerungswesen und in der Tropenmedizin.

So gab es nach dem Zweiten Weltkrieg zwei zusammenwirkende Faktoren, welche die Niederlande geeignet erscheinen ließen, eine aktive Rolle in den von den Vereinten Nationen zur Förderung des wirtschaftlichen Wohlstandes in unterentwickelten Ländern unternommenen Bemühungen zu spielen. Einerseits gab es die sehr alte Tradition außereuropäischer Betätigung der Niederlande, die bewirkte, daß sie internationalen Aufgaben gegenüber aufgeschlossener waren als die meisten anderen Nationen; auf der anderen Seite waren bei vielen Niederländern konkretes Fachwissen, Erfahrung, Geschicklichkeit und Leistungsfähigkeit in der Praxis der tropischen Landwirtschaft, im Bewässerungswesen, in wirtschaftlicher Planung, in den Problemen der wirtschaftlichen Entwicklung tropischer Gebiete und in dem Aufbau einer nicht-europäischen Gesellschaft vorhanden.

MITARBEIT IM ERWEITERTEN PROGRAMM DER VEREINTEN NATIONEN FÜR TECHNISCHE HILFE

Auf Grund dieser Faktoren war es ganz natürlich, daß die niederländische Regierung die Pläne der Vereinten Nationen für die technische Hilfe von Anfang an unterstützte. Die aktive niederländische Unterstützung dieses Programms läßt sich in erster Linie aus den finanziellen Beiträgen ablesen (vgl. folgende Tabelle).

Der verhältnismäßig hohe Beitrag der Niederlande — in den ersten Jahren machte er 2 oder 3 vH der Gesamtsumme aus — stieg im Jahre 1959 — für das Erweiterte Programm und den Sonderfonds zusammen — auf 7 vH des gemeinsamen Beitrags, der von den 80 Teilnehmerländern geleistet wurde. Nichts zeigt deutlicher die große Bedeutung, welche die Niederlande dem Problem der wirtschaftlichen Rückständigkeit von zwei Dritteln der Welt beimessen, und ihre feste

Ueberzeugung, daß dieses Problem gemeinsam und multilateral angepackt werden muß.

	Niederländische Beiträge (in Dollar)	Gesamtsumme der Beiträge sämtlicher Länder (in Dollar)
1950/51	400 000	20 Millionen
1952	400 000	18,8 „
1953	421 000	22,3 „
1954	600 000	25,0 „
1955	660 000	27,88 „
1956	760 000	29,66 „
1957	974 000	30,8 „
1958	1 092 000	30 „
1959 (einschl. Sonderfonds)	3 642 000	52 „

Die Niederlande gehören zu den Ländern, die kurz nach der Inangriffnahme des Erweiterten Programms im Wirtschafts- und Sozialrat und in der Vollversammlung erklärten, daß man mit der technischen Hilfe allein, wiewohl sie sich als nützlich und unentbehrlich erweisen mag, das Ziel nicht erreichen könne. Es ist notwendig, das Erweiterte Programm durch eine finanzielle Hilfe zu ergänzen, weil Kapital für die wirtschaftliche Entwicklung unentbehrlich ist und die unterentwickelten Länder nicht in der Lage sind, genug Kapital durch internes Sparen anzusammeln. Zwar wird die stark erhöhte Nachfrage nach Kapital zur Ausführung der wirtschaftlichen Entwicklungsprojekte teilweise von der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und durch sonstige ausländische Anleihen — in erster Linie aus den Vereinigten Staaten von Amerika — gedeckt, doch läßt sich nicht leugnen, daß neben diesen wertvollen Bemühungen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung ein internationaler Fonds erforderlich ist, aus dem Anleihen zu sehr günstigen Bedingungen sowie Schenkungen und Darlehen für nicht sofort ertragbringende Objekte gewährt werden könnten. Es wurde nie bestritten, daß die Errichtung eines solchen Fonds (SUNFED) eine dringliche Angelegenheit ist, aber seine Verwirklichung ist seit Jahren auf ernsthafte Einwände seitens einiger Länder gestoßen, die bedeutende Teilnehmer an diesem Fonds sein sollten. Die sorgfältigen und erschöpfenden Untersuchungen und Erörterungen, die dem Fonds und seiner Größe, seiner Aufgabe und Arbeitsmethode gewidmet wurden, haben nicht das gewünschte Ergebnis eingebracht. Die Einwände schienen unüberwindbar zu sein, und der Fonds wurde und wurde nicht geschaffen. Diese Verschiebung auf Jahre hinaus führte, was die Niederlande anbelangt, zu der etwas seltsamen Konsequenz, daß die Regierung unaufhörlich für die Gründung des Fonds eintrat und dabei sogar so weit ging, einen beachtlichen Jahresbeitrag für den Fonds in Aussicht zu stellen, daß sie aber bis 1955 wegen ihrer starken Vorliebe für die multilaterale Methode der technischen Hilfe nichts weiter tat, als einen Beitrag zu dem Erweiterten Programm zu leisten.

Schließlich wurde im Laufe des Jahres 1958 der Beschluß gefaßt, einen Sonderfonds für Entwicklungsaufgaben zu gründen; einen Fonds, der zwar keineswegs den Erfordernissen des SUNFED entspricht, für den man plädierte, der aber trotzdem als ein bedeutender Schritt auf dem richtigen Wege betrachtet werden kann. Deshalb beschloß die niederländische Regierung, diesen neuen Fonds in jeder Beziehung zu unterstützen. Während der Erörterungen, die zur Errichtung des Fonds führten, wurde erklärt, daß der Fonds zusammen mit dem Erweiterten

Programm über ungefähr 100 Millionen Dollar pro Jahr verfügen solle. Der Gesamtbetrag der Beiträge zu dem Erweiterten Programm belief sich im Jahre 1958 auf 30 Millionen Dollar. Folglich würde der angestrebte Betrag nur erreicht werden, wenn alle Beitragleistenden ihre Beiträge auf das Dreieindrittelfache erhöhten. Die niederländische Regierung beschloß, diesem Erfordernis nachzukommen, und auf der „Pledging Conference" vom Oktober 1958 versprachen die Niederlande für 1959 einen Beitrag für Erweitertes Programm und Sonderfonds zusammen, der sich auf das Dreieindrittelfache des Beitrages zum Erweiterten Programm von 1958, d. h. auf 3 642 000 Dollar, beläuft. Andere Länder erhöhten ihre Beiträge ebenfalls beträchtlich, jedoch nicht so weit, daß ein Betrag von 100 Millionen Dollar erzielt werden konnte. Die Summe der versprochenen Beiträge belief sich auf kaum mehr als 50 Millionen Dollar. So stehen nun die Niederlande auf der Liste der Beitragleistenden mit an erster Stelle, und sie lassen Länder hinter sich mit einer viel höheren Einwohnerzahl, unter denen sich zahlreiche befinden, die ein höheres Nationaleinkommen pro Kopf haben. Die Erwartung, daß im Laufe der nächsten Jahre verschiedene Länder ihre Beiträge etwas erhöhen mögen, erscheint gerechtfertigt.

Es war nicht nur der verhältnismäßig große finanzielle Beitrag, mit dem die Niederlande ihr Verständnis für die Bedeutung gezeigt haben, die den Bemühungen der Vereinten Nationen zur Förderung des Wohlstandes in den weniger entwickelten Ländern beigemessen werden muß. In aktiver Weise nehmen die Niederlande auch an der Ausführung des Programms teil, indem sie die Dienste holländischer Fachkräfte zur Verfügung stellen und Stipendiaten in den Niederlanden aufnehmen. Insgesamt wurden (von 1951 bis einschließlich 1958) 970 holländische Fachleute im Rahmen des Erweiterten Programms in weniger entwickelte Länder entsandt. Mehr als 1300 Stipendiaten besuchten die Niederlande und nahmen an einem (meistens kurzen) Ausbildungskurs in diesem Lande teil oder verbrachten dort eine Zeit der Beobachtung und des Studiums. Dieser Beitrag zum Programm der Vereinten Nationen wird nur dadurch ermöglicht, daß Regierungsstellen sowie Industriekreise weitgehend bereit sind, Hilfe zu leisten, indem sie Personal und Zeit dafür aufwenden.

Abgesehen von dem finanziellen Beitrag und der Mitarbeit in Form von Expertengestellung und Stipendien, leisten die Niederlande noch auf eine dritte Weise Hilfe, nämlich durch die Mitarbeit in der Vollversammlung, im Wirtschafts- und Sozialrat, im Ausschuß für technische Hilfe und in zahlreichen Ausschüssen, in denen die Politik der wirtschaftlichen Hilfe vorbereitet und beschlossen wird. Es handelt sich hier nicht um eine Arbeit, die sich in genauen Zahlen ausdrücken läßt, aber sie stellt einen wesentlichen Beitrag zur Ausführung der komplizierten Aufgabe der Vereinten Nationen dar. Hier ist vielleicht eines der wenigen Gebiete, auf dem eine kleine Nation die Möglichkeit hat, einen Einfluß auszuüben, der über ihre politisch begrenzte Bedeutung hinausgeht, und die Niederlande nahmen offensichtlich diese Möglichkeit gut wahr.

DAS BILATERALE PROGRAMM DER NIEDERLANDE

Die niederländische Vorliebe für die multilaterale Arbeitsmethode, welcher der verhältnismäßig hohe Beitrag für das Jahr 1959 zu verdanken ist, hat die Regierung nicht veranlaßt, es in den Jahren vor der Errichtung des Sonderfonds bei

dem bescheidenen Beitrag von rund 1 Million Dollar zum Erweiterten Programm bewenden zu lassen. Jahrelang ließ die niederländische Regierung ihre Vertreter im Wirtschafts- und Sozialrat und in der Vollversammlung für die Errichtung eines Sonderfonds für wirtschaftliche Entwicklung plädieren, aber gleichzeitig beschloß sie, in Vorwegnahme eines solchen Fonds, bilaterale Hilfe zu leisten, und zwar, soweit möglich, in derselben Weise, wie dies von einem Fonds der Vereinten Nationen erwartet wurde. Der direkte Anlaß zu diesem Beschluß war ein Antrag im Parlament im Dezember 1955, in dem die Regierung dringend ersucht wurde, finanzielle Mittel zur Förderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung in größerem Maße zur Verfügung zu stellen, als dies durch den begrenzten Fonds des Erweiterten Programms erreicht werden konnte.

In voller Uebereinstimmung mit den Auffassungen des Parlaments hat die Regierung ihre grundsätzliche Ueberzeugung nicht aufgegeben, daß die multilaterale Arbeitsmethode bevorzugt werden sollte, doch sie erklärte sich bereit, ein bilaterales Programm von bescheidenem Ausmaß so lange durchzuführen, bis es möglich würde, die der technischen Hilfe zugedachten Geldbeträge über einen multilateralen Fonds auszugeben.

Das bilaterale Hilfsprogramm, das im Jahre 1956 vorbereitet wurde, umfaßte ein Expertenprogramm, ein Stipendienprogramm und ein Programm für Einzelprojekte; aber auch das Programm für Experten-Assistenten, das im Jahre 1954 begann, sollte als Bestandteil dieses bilateralen Programms angesehen werden.

Im Rahmen des *Programms für Experten-Assistenten* werden junge Akademiker der verschiedenen Fachgebiete den Vereinten Nationen oder einer der Sonderorganisationen (FAO, UNESCO) zur Verfügung gestellt, um einem Experten zu assistieren. Die niederländische Regierung trägt die Kosten, die diese Dienstzuweisungen mit sich bringen. Dies dient einem doppelten Zweck: erstens wird die Effizienz der technischen Beratung erhöht, und der „Vollexperte" wird von allen Arbeiten entlastet, die keiner besonderen Erfahrung bedürfen; zweitens erwirbt der Assistent, der eine solide akademische Ausbildung, aber keine Erfahrung hat, für sich selbst sehr wertvolle Erfahrungen.

Die Ergebnisse dieses Programms sind sehr zufriedenstellend. Verschiedene Assistenten konnten schon zu „Vollexperten" ernannt werden, nachdem sie einige Jahre Dienst als Assistenten geleistet hatten. Andere haben Erfahrungen gesammelt, die sich in anderen Stellen als nützlich erwiesen. Insgesamt wurden 50 Experten-Assistenten hinausgeschickt, in der Regel für einen Zeitraum von ungefähr drei Jahren. Die Kosten dieses Programms belaufen sich auf rund 1 Million Gulden jährlich.

Das *Expertenprogramm* macht es in einigen besonderen Fällen möglich, der Regierung eines unterentwickelten Landes, in dem man für ein besonderes Problem eine Lösung sucht, Hilfe zu leisten, vorzugsweise auf Gebieten, auf denen die Holländer über besondere Erfahrung verfügen. So hat beispielsweise einer der bedeutendsten holländischen Wasserbauingenieure die indische Regierung bei der Urbarmachung von Land und der Entwässerung von sumpfigen Landstrichen beraten, und ein Fachmann für die Entsalzung von Böden hat der Regierung von Pakistan bei der Suche nach dem besten Verfahren gegen die fortschreitende

Versalzung des Bodens in West-Pakistan Hilfe geleistet. In manchen Fällen kann die Arbeit eines solchen Fachmannes die Empfehlungen vervollständigen, die ein Experte der Vereinten Nationen gegeben hat. Manchmal hilft der Fachmann eine Lösung für ein akutes Problem finden, bei dessen Klärung man nicht das ziemlich zeitraubende Verfahren abwarten kann, das der Bestellung eines Experten der Vereinten Nationen vorausgeht. Ein anderes Mal wiederum kann es sich um einen Ratschlag handeln, der einer Regierung zu einem Problem gegeben wird, das sich noch nicht für die Hilfe durch die Vereinten Nationen eignet. Dieser Teil des niederländischen Hilfeprogramms kostet jährlich ungefähr eine halbe Million Gulden.

Das *Stipendienprogramm* wurde aufgestellt, um dem Bedürfnis nach Erziehung und Ausbildung in vielen unterentwickelten Ländern Rechnung zu tragen. Dabei ist nicht in erster Linie an ein vollständiges Universitätsstudium gedacht, sondern vielmehr an eine spezialisierte Ausbildung graduierter Akademiker oder an kurze Studien- und Beobachtungsaufenthalte für solche Personen, die in ihrem eigenen Lande bereits die höchste Ausbildung erhalten haben und mehr oder weniger hervorragende Stellen bekleiden. Hierfür steht eine Anzahl von Ausbildungsstätten zur Verfügung, die seit 1950 eingerichtet wurden und allmählich ein wichtiger Bestandteil der niederländischen Bemühungen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von weniger entwickelten Ländern wurden. Einige dieser Einrichtungen sind:

das Internationale Ausbildungszentrum für die Luftvermessung;
das Institut für Soziale Studien;
das Internationale Landwirtschaftszentrum;
das Forschungsinstitut für Betriebswissenschaft.

Das Institut für Soziale Studien mag als Beispiel für den Zweck und die Arbeitsmethoden dieser Institutionen für Stipendiaten dienen. Das Institut veranstaltet jährlich fünf Studienkurse, nämlich

1. einen 16- bis 21monatigen Kursus in Sozialwissenschaften,
2. einen siebenmonatigen Kursus in sozialer Wohlfahrtspolitik für Länder mit niedrigen Einkommen,
3. einen sechsmonatigen Kursus in öffentlicher Verwaltung,
4. einen sechsmonatigen Kursus in wirtschaftlicher Planung und staatlichem Haushaltswesen,
5. einen viermonatigen Kursus in allgemeiner Planung.

Außerdem übernimmt das Institut die wissenschaftliche Anleitung für eine begrenzte Anzahl von Gaststudenten, deren individuelle Forschungsprogramme innerhalb des Forschungsgebiets des Instituts liegen.

Ein Lehrkörper, der aus festangestellten und Gastdozenten besteht, hält in den verschiedenen Kursen Vorlesungen. Seit der Gründung dieses Instituts im Jahre 1952 haben über 300 Studenten aus 54 verschiedenen Völkern dort studiert. Im Jahre 1958 wurden 62 Diplome ausgehändigt. Obgleich das Institut noch jung ist, hat sich bereits gezeigt, daß es in mehreren unterentwickelten Ländern einem stets wachsenden Interesse begegnet.

Der Andrang zum Studium am Institut für Soziale Studien sowie an den anderen oben angeführten Instituten legt Zeugnis davon ab, daß in weniger entwikkelten Ländern diese Methode der Vermittlung von Kenntnissen sehr geschätzt wird. Trotz der sprachlichen Schwierigkeiten scheinen die Niederlande imstande zu sein, auch in dieser Beziehung einen wertvollen Beitrag zu den Bemühungen weniger entwickelter Länder um die Erweiterung ihrer Kenntnisse zu leisten.

Abgesehen von den Stipendien für Studien in den Niederlanden, die von den Vereinten Nationen gewährt werden, stellen die Niederlande aus eigenen Mitteln jährlich ungefähr 75 Stipendien zur Verfügung.

Das niederländische *Programm für Einzelprojekte* hat seine eigene Geschichte. Es ist bereits erwähnt worden, daß die Regierung in vollem Einvernehmen mit dem Parlament im Dezember 1955 beschloß, ein bilaterales Programm in Angriff zu nehmen, das aus einem Programm für Experten-Assistenten, einem Expertenprogramm, einem Stipendienprogramm und einem Programm für Einzelprojekte besteht. Man dachte daran, für die vier Programme zusammen einen Betrag auszugeben, der etwa dem Beitrag gleichkäme, der für einen Sonderfonds für wirtschaftliche Entwicklung geleistet worden wäre, falls dieser bestanden hätte, und es war vorgesehen, das bilaterale Programm nur bis zur Schaffung eines solchen Sonderfonds auszuführen. Bei der Vorbereitung der neuen Programme verstrich einige Zeit. Die Ersuchen um Hilfe mußten sorgfältig geprüft werden; die Projekte mußten wirklich eine Hilfe für das empfangende Land in seinen Bemühungen zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung darstellen, und ihre Kosten mußten begrenzt sein. Außerdem mußten die Projekte so beschaffen sein, daß sie in einem begrenzten Zeitraum ausgeführt werden konnten, denn es war ja von Anfang an die Absicht der Regierung, das Programm für Einzelprojekte einzustellen, sobald ein Fonds der Vereinten Nationen geschaffen würde.

Schließlich wurden vier Projekte ausgewählt: zwei in Indien, eins in Griechenland und eins in Libyen. Die indischen Projekte betreffen den Bau eines Polders in Saurasthra nördlich von Bombay und die Hilfe für ein Ausbildungs- und Produktionszentrum für Häute- und Lederverarbeitung. In Griechenland ist ebenfalls ein Polder geplant, und in Libyen werden einem kleinen Werk zur Gewinnung von Sirup aus Datteln Apparate und Anleitung gewährt. Die Kosten für die vier Projekte zusammen werden sich auf 7 oder 8 Millionen niederländische Gulden (ungefähr 2 Millionen Dollar) belaufen.

Erst im Jahre 1958 wurden die Erörterungen und notwendigen Vorbereitungen abgeschlossen, und um diese Zeit beschloß die Vollversammlung der Vereinten Nationen, einen Sonderfonds zu errichten, der seine Arbeit am 1. Januar 1959 aufnehmen sollte. Folglich werden den Projekten in Indien, Griechenland und Libyen keine weiteren niederländischen bilateralen Programme mehr folgen, denn die niederländische Regierung konzentriert ihre Bemühungen nun auf die technische Hilfe durch die Vereinten Nationen, die durch das Erweiterte Programm und den Sonderfonds durchgeführt wird.

Das Expertenprogramm und das Stipendienprogramm sowie das Programm für Experten-Assistenten, das sich als sehr erfolgreich erwiesen hat, werden aber fortgesetzt, doch sie werden in einem begrenzten Rahmen gehalten, wahrscheinlich nicht über 2 Millionen Gulden (525 000 Dollar) jährlich.

DIE HALTUNG DER REGIERUNG ZUR TECHNISCHEN HILFE

Bei verschiedenen Gelegenheiten hat die niederländische Regierung ihre Haltung zu dem Problem der unzureichenden wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in einem großen Teil der Welt erläutert. In der Debatte über den Haushaltsplan des Außenministeriums für das Jahr 1959 legte der Außenminister vor kurzem den Standpunkt der Regierung in wenigen Sätzen dar:

„Die Regierung erachtet dieses Problem für äußerst bedeutsam und betrachtet es als nicht weniger wichtig als das Problem von Krieg und Frieden.

Das Problem sollte auf multilateralem Wege angepackt werden. Die Beiträge sollten keinem anderen Zweck dienen als der Verbesserung des Lebensstandards in dem empfangenden Staat, und die Gleichheit im Geben und Nehmen sollte der Ausgangspunkt dieser internationalen Zusammenarbeit sein."

Die Regierung mißt der multilateralen Methode großen Wert bei; diese Vorliebe beruht auf der Ueberzeugung, daß der mangelhafte wirtschaftliche Standard, der in zwei Dritteln der Welt herrscht, eine Angelegenheit ist, welche die ganze Welt angeht, und daß dieses Problem von solcher Art und Größe ist, daß es die gemeinsame, kollektive Bemühung sämtlicher Länder erfordert.

„Individuelle" und gelegentliche Hilfe kann einige örtlich und zeitlich begrenzte Erleichterungen bringen, doch sie ist entschieden unzureichend, um dieses weltweite Problem systematisch und wirksam zu lösen. Solche separaten Aktionen lassen die Wirklichkeit außer acht, da sie nicht berücksichtigen, daß das Problem nicht nur das empfangende Land, ja, nicht einmal nur das empfangende und das gebende Land, sondern die Welt in ihrer Gesamtheit angeht. Die Koordinierung wirtschaftlicher Mittel unter zentraler Leitung ist der einzige Weg, der die Hoffnung rechtfertigt, einen wirklichen Beitrag zur Lösung eines Problems dieses Ausmaßes zu leisten.

Die bilaterale Arbeitsmethode droht auf alle möglichen Schwierigkeiten zu stoßen, die durch ein kollektives Vorgehen vermieden werden können. Die Entscheidung, welchem Lande Hilfe gewährt wird, und die Wahl des Projektes, das im Falle bilateraler Abkommen ausgeführt werden soll, werden eher durch andere Faktoren als durch die Frage beeinflußt, welche Art von Hilfe in erster Linie benötigt wird.

SONSTIGE MASSNAHMEN DER REGIERUNG

Im Jahre 1950, zur Zeit, als das Erweiterte Programm der Vereinten Nationen begann, wurde von der Regierung ein Ausschuß für technische Hilfe geschaffen; jeder Minister bestellt einen Vertreter als Mitglied dieses interministeriellen Ausschusses. Gleichzeitig wurde ein Büro für technische Hilfe errichtet, das die Aufgaben des Sekretariats dieses Ausschusses wahrnimmt.

Das Büro für technische Hilfe untersteht dem Außenministerium; es ist das Exekutivorgan der Regierung in Angelegenheiten der technischen Hilfe. Seine Aufgaben bestehen darin, die Maßnahmen der Regierung hinsichtlich der technischen Hilfe zu koordinieren, den Vereinten Nationen bei der Auswahl von Fachkräften für das Erweiterte Programm zu helfen und in enger Zusammen-

arbeit mit den betreffenden Ministerien die Studienprogramme für die Stipendiaten aus unterentwickelten Ländern vorzubereiten, die ein Stipendium in den Niederlanden erhalten haben.

Die Aufgabe, den Vereinten Nationen bei der Auswahl von Fachkräften zu helfen, führte bald zur Gestellung von Fachleuten auch für andere Stellen, in den meisten Fällen für Regierungen und Regierungsämter, die für ihren eigenen Dienst Fachleute und Techniker aus dem Ausland brauchen. Genaugenommen kann man diese Zusammenarbeit nicht als eine technische Hilfe der niederländischen Regierung an unterentwickelte Länder bezeichnen, denn in diesen Fällen tragen die auswärtigen Regierungen ja selbst sämtliche Kosten, Gehälter, Reisespesen usw., und das niederländische Büro für technische Hilfe handelt lediglich als Vermittler. Aber in gewissem Sinne ist auch das technische Hilfe, da technische Kenntnisse und Erfahrungen auf diesem Wege aus den Niederlanden in die unterentwickelten Länder vermittelt werden. Diese Arbeit ist auch durchaus nicht unbedeutend; von 1951 bis einschließlich 1958 wurden auf diese Weise ungefähr 800 niederländische Fachleute und Techniker auf Posten in unterentwickelten Ländern berufen.

Eine ähnliche Entwicklung fand auf dem Gebiet der Stipendien statt. Nachdem bekannt geworden war, daß die niederländische Regierung zahlreiche Stipendiaten der Vereinten Nationen aufnahm und Institute und Kurse in verschiedenen Lehrfächern errichtete, kamen immer mehr Studenten auf eigene Kosten nach Holland und baten das niederländische Büro für technische Hilfe um Anleitung. Neben den Stipendiaten der Vereinten Nationen und denjenigen, die im Rahmen des niederländischen Stipendienprogramms unterwiesen wurden, besuchten über 200 andere Studenten die Niederlande.

Außerdem muß eine besondere Gruppe erwähnt werden, nämlich die Stipendiaten des amerikanischen Amtes für internationale Zusammenarbeit (ICA). Vor einigen Jahren schlossen die Regierungen der Vereinigten Staaten von Amerika und der Niederlande ein Abkommen, nach dem eine Anzahl von Personen, die im Rahmen der ICA ein amerikanisches Stipendium erhalten haben, in den Niederlanden studieren können. Man ging dabei von der Annahme aus, daß es vor allem für Stipendiaten aus Südosteuropa und dem Mittleren Osten vorteilhaft sein könne, ihre Studienzeit in den Niederlanden anstatt in den Vereinigten Staaten zu verbringen, weil sie auf diese Weise die teure Fahrt nach Nordamerika sparen. Ein weiterer Vorteil wurde auch darin gesehen, daß der Unterschied in den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen für Stipendiaten aus Jugoslawien, der Türkei oder dem Irak geringer wäre.

Das Experiment erwies sich als erfolgreich: bis zum Ende des Jahres 1958 waren 228 ICA-Stipendiaten in den Niederlanden. Auch für diese Stipendiaten werden Programme vorbereitet, und auch ihnen wird vom Büro für technische Hilfe, das sich heute jährlich mit über 350 Stipendiaten verschiedener Herkunft und aus vielen Ländern befaßt, Anleitung gewährt.

Als letzter Beitrag der Regierung zur internationalen technischen Hilfe sollten die vielen Professoren und sonstigen Beamten erwähnt werden, denen man die Möglichkeit gibt, einen Teil ihrer Zeit Dingen zu widmen, die unmittelbar oder mittelbar mit der wirtschaftlichen Entwicklung der unterentwickelten Länder

zusammenhängen, und ferner die Zuschüsse, die zahlreichen Institutionen gewährt werden, die sich teilweise oder ganz mit wirtschaftlichen und sozialen Problemen der unterentwickelten Länder befassen.

DIE AKTIVITÄT NICHTSTAATLICHER STELLEN

Es ist weniger einfach, die Hilfe nichtstaatlicher niederländischer Stellen zusammenzufassen. Zunächst einmal ist es schwierig, zu bestimmen, welche Tätigkeiten hierbei berücksichtigt werden sollten und welche nicht. Gerade weil von jeher alle möglichen Handels- und sonstigen Wirtschaftsbeziehungen zwischen niederländischen Unternehmen und unterentwickelten Ländern bestanden haben, ist es einleuchtend, daß diese Tätigkeiten sich auf viele und verschiedene Gebiete erstrecken. Nicht als Versuch, ein vollständiges Bild zu geben, sondern nur als Beispiel werden im Folgenden einige niederländische Betätigungen angeführt.

Die technische Ausstattung und die chemischen Geräte der Zuckerindustrie auf Java wurden in den Niederlanden hergestellt, und als man sich in anderen Ländern (Indien, Burma) für die Einführung oder Erweiterung der Zuckerindustrie interessierte, konnten verschiedene Fabriken oder Teile von Fabrikausrüstungen durch niederländische Maschinenbaubetriebe geliefert werden. Dasselbe gilt für verschiedene andere Industrien, beispielsweise für Eisenbahnmaterial, für Hafenanlagen und Pumpwerke, und es überrascht nicht, daß die niederländische Industrie auf Grund ihrer großen, aus der Vorkriegszeit stammenden Erfahrung in den letzten Jahren wiederholt den Wettbewerb in den Entwicklungsländern hinsichtlich Qualität und Preis gewinnen konnte. So hat die niederländische Industrie beispielsweise eine Anlage zur Aufbereitung von Eisenerz für eine amerikanisch-liberische Bergbaugesellschaft in Liberia sowie Brücken im Irak gebaut und in verschiedenen Ländern Hafenarbeiten ausgeführt.

Eine zweite Art von Aktivität sind Beratung und Forschung. Das Königliche Institut für die Tropen in Amsterdam und seine Bodenforschungsabteilung erteilen beispielsweise Ratschläge und Anleitungen an Regierungen und an Regierungsbeamte, die zum Studium nach Amsterdam geschickt werden.

Eine weitere bedeutende Kategorie bildet das Ingenieurwesen, beispielsweise Hafenbau, Drainage und Urbarmachung von Land, Flußregulierung. Diese Arbeiten, von denen die meisten eine typisch niederländische Domäne sind, werden von einer großen Anzahl von privaten Gesellschaften ausgeführt. Einige dieser Gesellschaften sind bereits seit langer Zeit im Ausland tätig, andere haben erst vor kurzem beschlossen, ihren Tätigkeitsbereich von den Niederlanden auf außereuropäische Länder auszudehnen. Im Jahre 1951 wurde die Niederländische Ingenieurberatung, NEDECO, gegründet.

Ihre Aufgabe besteht darin, öffentliche und private Bauarbeiten im Ausland zu planen und zu überwachen. Die Organisation stellt Untersuchungen an, um die Durchführbarkeit von Projekten zu prüfen, stellt die Kostenvoranschläge auf, leitet die Vorbereitung von Plänen und Betriebsanleitungen in die Wege. Die NEDECO führt die Arbeiten nicht selbst aus, sondern handelt nur als beratendes Ingenieurbüro. Die eigentliche Planung, die Organisation und Ueberwachung der Arbeiten wird gewöhnlich von den mit ihr zusammenarbeitenden Stellen oder

Firmen durchgeführt. Auf diese Weise kann die NEDECO einen bedeutenden Fundus von Fachkenntnissen und Erfahrungen auf dem Gebiet des Ingenieurwesens in den Niederlanden zusammenfassen, und dank der vielen Mitarbeiter, zu denen u. a. Industrieberater und Firmen für Bodenkultivierung gehören, kann die NEDECO große und komplizierte Projekte in Angriff nehmen, die ein einzelnes Ingenieurbüro nicht ausführen könnte.

Bisher umfassen die Projekte der NEDECO Untersuchungen, Beratung, Entwürfe und Ueberwachung für Bodenkultivierung, Bewässerung, Entwässerung, Dammbau, Straßenbau, Wasserbau, Brückenbau, Stadt- und Landplanung, Luftvermessung, Flußschiffahrt und andere technische, landwirtschaftliche und wirtschaftliche Projekte.

Aber auch viele andere Stellen erteilen Ratschläge und führen technische Arbeiten aus. Baggerunternehmen, Gesellschaften für den Bau von Häfen sowie für den Bau und die Einrichtung von Krankenhäusern sind Beispiele für die Betätigung niederländischer Firmen im Ausland. Dies geschieht zwar gewöhnlich auf einer rein kommerziellen Basis, enthält aber auch ein Element der technischen Hilfe, insofern als diese Tätigkeiten den wirtschaftlichen, sozialen und technischen Fortschritt fördern.

Eine Form der niederländischen Betätigung in außereuropäischen Gebieten, die sich besonders in den letzten Jahren sehr schnell entwickelt hat, ist die Tätigkeit niederländischer Landwirtschafts- und Industriebetriebe, die in unterentwickelten Ländern Filialen errichtet haben. Gute Beispiele hierfür bieten Firmen wie Philips, Unilever und AKU (Allgemeine Kunstseide-Union). Die H.V.A. (Handelvereniging Amsterdam), weitaus das größte Zucker-, Gummi-, Tee- und Palmölunternehmen in Indonesien, errichtete eine Zuckerfabrik in Äthiopien und plant den Bau einer weiteren. Verschiedene Gesellschaften, die früher in Indonesien gearbeitet haben, beteiligten sich an bestehenden oder neu gegründeten Firmen in anderen Teilen der Welt und haben dadurch in besonderer Weise zu der wirtschaftlichen Entwicklung neuer Länder beigetragen.

ZUSAMMENFASSUNG

Wenn man die gesamte wirtschaftliche Betätigung der Niederlande außerhalb Europas nach dem Kriege überblickt, wird es ganz klar, wie sehr die Beziehungen mit den unterentwickelten Ländern an Bedeutung gewonnen haben.

Diese Entwicklung ist keineswegs abgeschlossen; neue Formen der Zusammenarbeit werden laufend geprüft und in Angriff genommen. All dies muß man als eine Folge und gleichzeitig in sich selbst als eine Ursache der wachsenden gegenseitigen Abhängigkeit ansehen, die unter den Ländern der heutigen Welt besteht und eine intensive wirtschaftliche Zusammenarbeit zu einer Notwendigkeit ersten Ranges gemacht hat.

Vielleicht noch wertvoller als die finanziellen oder sonstigen Anstrengungen der Niederlande für die technische Hilfe ist aber der niederländische Anteil an der Verbreitung des Bewußtseins, daß diese weltweite Zusammenarbeit eine Frage von lebenswichtiger Bedeutung geworden ist.

Die Rolle Belgiens in der unterentwickelten Welt von morgen

Von Jean-Louis Servais

Der nachstehende Beitrag wurde mit freundlicher Erlaubnis des *Institut Royal des Relations Internationales* in Brüssel dem von diesem Institut herausgegebenen Sammelwerk „La Belgique et l'aide économique aux pays sous-développés"* entnommen. Diese umfassende Sammlung von Studien enthält, übersichtlich gegliedert, 31 Beiträge belgischer Autoren zu allen Aspekten der Hilfe an die Entwicklungsländer und ist mit ihrer Fülle von Untersuchungen, Klarstellungen und Anregungen ein beachtlicher Beitrag eines einzelnen Landes zur systematischen Erforschung des Problems der wirtschaftlichen Entwicklung.

In ihrem ersten Kapitel enthält die Sammlung eine Reihe von Studien über die typischen Charakteristika der Entwicklungsländer, die zusammen eine Bestandsaufnahme und Definition der wirtschaftlichen und sozialen Unterentwicklung darstellen. Es folgen zwei Kapitel über die Industrialisierung im 19. und 20. Jahrhundert und über gegenwärtige Entwicklungshilfeprogramme. In dem umfangreichen 4. Kapitel wird mit einer Erörterung der Voraussetzungen, Faktoren und Auswirkungen der wirtschaftlichen Entwicklung das Problem der Entwicklungshilfe in seiner ganzen Breite und Vielfalt erfaßt und untersucht. Den Schluß bildet ein Kapitel über die Rolle Belgiens in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. Statistische Daten, eine umfangreiche kritische Bibliographie und Register ergänzen die Sammlung.

In dem hier wiedergegebenen abschließenden Beitrag der Sammlung untersucht Jean-Louis *Servais* die Schwierigkeiten, die sich einer Intensivierung der wirtschaftlichen Auslandhilfe Belgiens entgegenstellen, und zeigt Wege zu ihrer Ueberwindung auf. *W. B.*

Man könnte meinen, daß ein kleines Land wie Belgien nicht berufen sei, ein Werk der technischen Hilfe an unterentwickelte Länder zu unternehmen oder an einem solchen auch nur in bedeutendem Ausmaß mitzuwirken. Belgien trägt die Verantwortung für ein riesiges afrikanisches Gebiet, in dem es schon viel getan hat, in dem aber noch viel mehr zu tun bleibt. Es hat seine eigenen, inneren Probleme zu lösen. Seine Integration in die europäische Gemeinschaft wird es, ebenso wie seine übrigen Partner, vor bedeutsame Probleme stellen. Es wird sich notwendigerweise einer Umstellung seiner Wirtschaft unterziehen müssen, zumindest in Teilen. Mag es sich nun um gefährdete Wirtschaftszweige handeln, wie bei der Textil- und Lederindustrie, oder um seit langem unzureichend ge-

*) „La Belgique et l'aide économique aux pays sous-développés", par une Commission d'étude interuniversitaire de l'Institut Royal des Relations Internationales; Brüssel (Institut Royal des Relations Internationales) und Den Haag (Martinus Nijhoff) 1959. Kart., 529 S.

löste Probleme, wie bei der Landwirtschaft — man sollte meinen, daß dies alles ausreicht, um das geistige und wirtschaftliche Potential voll in Anspruch zu nehmen.

Dennoch hat Belgien schon seit langem die Rolle einer Macht „mit begrenzten Interessen“ aufgegeben. Mehr noch: es hat sich zu einer wahrhaft internationalen Berufung bekannt. Das erklärt sich aus seiner Lage und seiner Geschichte. In Belgien sind die Meinungen über internationale Probleme selten geteilt: nicht aus Indifferenz, sondern weil seine Bevölkerung häufig eine viel klarere Vorstellung von ihren auswärtigen Interessen hat als von den Lösungen, die für die inneren Probleme gefunden werden müssen. Sie kennt den Preis einer universalen Prosperität, welche die Grundlage eines stabilen Friedens ist. Darüber hinaus hat dieses lebensfrohe Land einen ausgeprägten Sinn für menschliche Solidarität. Es kommt sehr selten vor, daß eine Initiative, ein Appell an seine Großzügigkeit kein Echo und keine ausreichende Antwort finden. Die ganze Existenz Belgiens, seine Prosperität, die einer sehr auf gutes Leben bedachten Bevölkerung so sehr am Herzen liegt, sind stark von der internationalen Konjunktur abhängig. Jeder weiß das, jeder macht diese Erfahrung täglich aufs neue. Das Problem der Entwicklungsländer zeigt sich deshalb hier mit solcher Deutlichkeit, daß niemand seine Bedeutung unterschätzt.

I. MULTILATERALE HILFE UND BILATERALE ZUSAMMENARBEIT

Die technische Hilfe an die Entwicklungsländer wird einerseits von internationalen Organisationen, andererseits von einer Anzahl von Großmächten geleistet.

Die sogenannte multilaterale Aktion, die sich in der Organisation der Vereinten Nationen und speziell im Amt für Technische Hilfe konzentriert, umfaßt seit 1948 die Tätigkeit der verschiedenen Sonderorganisationen und der Finanzierungsinstitute der Vereinten Nationen.

Gegenüber diesem bedeutsamen Werk der Solidarität hat Belgien ständig eine Politik der Unterstützung und Teilnahme verfolgt. Die Beiträge, die Belgien der Technischen Hilfe im engeren Sinne oder den Hilfeprogrammen der Sonderorganisationen zur Verfügung gestellt hat, sind beträchtlich. Sie verschaffen ihm einen respektablen Platz unter den ihm vergleichbaren Ländern. Bedeutende Teile der belgischen öffentlichen Meinung sind überdies der Ansicht, daß in dieser Beziehung noch mehr getan werden sollte, und üben in diesem Sinne einen Druck auf die Regierung aus. Die belgischen Delegierten haben auf verschiedenen Tagungen den Programmen und den diversen Projekten zur Intensivierung und Verbesserung der Technischen Hilfe ihre volle Unterstützung gewährt. Indessen können die besten Fachleute ihre Augen nicht vor der Tatsache verschließen, daß die Aktion der Vereinten Nationen noch Grenzen und Mängel hat. Die eingesetzten Mittel stehen in keinem Verhältnis zur Größe des Problems. Man ist also gezwungen, eine schwierige Wahl zu treffen zwischen einer mehr oder weniger gleichmäßigen Verteilung der Mittel, die dann, überall unzureichend, verzettelt würden, und der Festsetzung von Prioritäten, durch die gewisse Regionen oder gewisse Länder vor anderen bevorzugt werden. Obwohl sie sich mit viel Mut für diesen letzteren Weg entschieden hat, ist die Organisation der Vereinten Nationen dafür schlecht gerüstet. Man

hat versucht, die Schwierigkeiten zu vermindern, indem man die internationale technische Hilfe auf die Probleme der Infrastruktur, auf die Errichtung der wirtschaftlichen Grundlagen, konzentriert hat. Es wäre unsinnig, deren grundlegende Bedeutung zu leugnen. Aber jedermann weiß, daß es zahlreiche Länder gibt, die strukturell unfähig bleiben, auf solchen Grundlagen aufzubauen und ihre Wirtschaft in einem zufriedenstellenden Rhythmus zu entwickeln.

Auf der anderen Seite scheinen die Großmächte entschlossen zu sein, den Hauptteil ihrer Bemühungen der direkten oder bilateralen Hilfe zugute kommen zu lassen. Diese können sie kontrollieren und nach ihrem Geschmack lenken. Hier sei allerdings darauf hingewiesen, daß die bilaterale Aktion nicht notwendigerweise im Gegensatz zur multilateralen Aktion steht, wie vielfach angenommen wird. Die eine kann die unerläßliche Ergänzung der anderen sein. Andererseits würde eine bilaterale Aktion, die jede Inanspruchnahme des Apparates der internationalen Organisation verschmäht, sich selbst zahlreicher Wirkungsmöglichkeiten berauben. So stellt sich für jedes Land, und insbesondere auch für Belgien, das Problem, ein angemessenes Verhältnis zwischen dem zur multilateralen Hilfe geleisteten Beitrag und den für die bilaterale Hilfe eingesetzten Mitteln zu finden.

Es mag sein, daß die bilaterale Aktion es erlaubt, früher die Früchte der Hilfe an Entwicklungsländer zu ernten. Diese nur scheinbar merkantile Erwägung hat ihre Bedeutung, denn die Anstrengungen müssen beharrlich über einen längeren Zeitraum hinweg fortgesetzt werden, und das ist schwer zu bewerkstelligen, wenn sich keine konkreten und vielfältigen Erfolge zeigen, die ihre Befürworter ermutigen.

Aber Belgien besitzt weder die Mittel der Vereinigten Staaten noch die der Sowjetunion. Es hat ebensowenig deren politische Zielsetzungen. Darum kann es für Belgien nicht in Frage kommen, eine Politik massiver direkter Hilfe zu führen. Sein ihm angemessener Beitrag wäre im Gegenteil, in seinen bilateralen Beziehungen die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet zu verstärken, dabei aber diejenigen Mittel fest zu reservieren, die als unentgeltliche Zuwendung der internationalen Organisation zur Verfügung gestellt werden sollen. Diese wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit wird sich gewiß auf die Solidarität der Nationen und Völker gründen, aber auch, ganz konkret, auf die Wahrnehmung der eigenen Interessen durch jedes beteiligte Land. Die Zusammenarbeit wird zustande kommen, wenn diese Interessen sich decken, und solche Fälle gibt es genug. Daraus folgt, daß Belgien notwendigerweise seine Anstrengungen darauf konzentrieren und seinen Beitrag dort leisten muß, wo das gemeinsame Interesse am ausgeprägtesten ist. Es muß eine unfruchtbare Verzettelung seiner Mittel ebenso vermeiden wie die Auswahl von Partnern, die nicht im richtigen Verhältnis zu seinen Mitteln stehen. Es ist das ein Problem der Dimension, zumal es sich sehr wohl um geschäftliche Beziehungen im weitesten Sinne des Wortes handelt, welche Partner erfordern, die nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich gleich sind. Diese Auswahl der Partner muß die charakteristischen Merkmale der in Aussicht genommenen Länder berücksichtigen. Man sollte diejenigen auswählen, deren Wirtschaft, wenn sie durch die gemeinsame Anstrengung entwickelt ist, die fruchtbarsten Handelsbeziehungen für die bel-

gische Wirtschaft erwarten läßt. Dabei ist es angebracht, nicht nur auf die theoretischen Möglichkeiten zu achten, sondern auch auf die reale Kapazität des zur Entwicklung heranstehenden Landes, auf das, was mitunter die „Berufung“ zur Entwicklung genannt wird.

II. DIE AKTIONSMITTEL

Sowohl was die multilaterale Aktion als auch was die bilaterale Zusammenarbeit anbelangt, können die in Frage kommenden Mittel in vier Gruppen eingeteilt werden: die Experten, die Stipendiaten und Gastarbeiter, die Dokumentation, die Investitionen und ihre Finanzierung.

a) Die Experten

Belgien hat der internationalen Organisation eine gewisse Anzahl hochqualifizierter Experten zur Verfügung gestellt. Um diese Bemühungen noch zu verstärken und um zu versuchen, neben die Qualität auch eine Quantität zu stellen, die derjenigen anderer Länder vergleichbar ist, könnte man einige Maßnahmen ins Auge fassen, die geeignet wären, die beträchtlichen Schwierigkeiten zu überwinden, denen man auf diesem Gebiet bisher begegnet ist.

Die Verfügbarkeit von Experten

Wie groß auch immer der gute Wille Belgiens sein mag, so kann nicht geleugnet werden, daß es eine Reihe von Faktoren gibt, welche der Verfügbarkeit von Experten Grenzen setzen. Diese Faktoren müssen untersucht werden, um ihre Auswirkungen abschwächen zu können.

1. Der hohe Lebensstandard Belgiens

Es ist klar, daß bei der relativen Prosperität Belgiens im Vergleich zu anderen Ländern der Welt die international üblichen Arbeitsentgelte den belgischen Kandidaten weniger verlockend erscheinen als ihren Kollegen aus anderen Ländern. Manche hochqualifizierte Experten sind deshalb weniger geneigt, sich um einen Posten zu bewerben. Wenn man also davon ausgeht, daß die Entsendung solcher Experten im nationalen Interesse liegt, so wäre zu wünschen, daß sie zum Ausgleich besondere Zuwendungen erhalten. Wenn es sich um einen von einer internationalen Organisation ausgeschriebenen Posten handelt, sollte geprüft werden, ob seine Besetzung im nationalen Interesse liegt. Dieses ist in jedem Falle vorauszusetzen, wenn es sich um bilaterale Zusammenarbeit handelt. Es sei noch darauf hingewiesen, daß die Zuwendungen, von denen hier die Rede ist, sehr verschiedener Natur sein können und daß es dafür eine weite Skala von Möglichkeiten gibt. Aber im Prinzip dürfte jedem einleuchten, daß es sich hier um die Erfüllung eines Dienstes handelt, der wahrhaft im Interesse der Oeffentlichkeit liegt und dementsprechend eine bevorzugte Behandlung verdient.

2. Die Vollbeschäftigung

Die oben erwähnte Prosperität hat noch einen anderen Aspekt, nämlich den der Vollbeschäftigung. Belgien empfindet, wie alle Industrieländer, eine gewisse Beunruhigung hinsichtlich seines „scientific man-power“. Im ganzen bringen die Universitäten und Technischen Hochschulen noch nicht genügend Nachwuchs hervor, um den Ansprüchen einer Gesellschaft wie der unsrigen, die sich im Sta-

dium schneller technologischer Entwicklung befindet, zu genügen. Aber auch hier handelt es sich darum, Größenordnungen und Prioritäten festzulegen. Die Ausführung und Intensivierung der ins Auge gefaßten Politik bedarf nicht des Einsatzes von Hunderten von Absolventen, die noch nicht praktisch gearbeitet haben und ohne Erfahrung sind. Das wirkliche Problem ist vielmehr, eine begrenzte Anzahl von Personen, die bereits im Beruf stehen und über solide Erfahrung und Praxis verfügen, für die Dauer ihrer Mission zu ersetzen. Vielleicht könnte man in dieser Hinsicht daran denken, einen Unterschied zu machen, der sich aufdrängt: zwischen Experten, die für einen längeren Zeitraum in die Entwicklungsländer zu entsenden sind, und solchen — man könnte sie „Berater für Technische Hilfe" nennen —, deren Beitrag auch dann noch nützlich wäre, wenn sie nur für sehr kurze Zeit zur Verfügung stünden. Solche Experten könnten, nach ihren Anweisungen, von Assistenten alle notwendigen Unterlagen zusammentragen lassen, die es ihnen dann erlauben würden, ihre Diagnose ohne unnützen Zeitverlust zu stellen.

3. Die Aufgaben im Kongo

Es ist wahr, daß der Dienst im Kongo eine beträchtliche Anzahl wertvoller Kräfte bindet. Aber am Rande sei vermerkt, daß es ebenso zutrifft, daß die Kolonialerfahrung für unsere Experten einen wertvollen Trumpf darstellt. Auch hier erwächst der Politik der technischen Hilfe ein Reservoir von Fachleuten, deren Zahl zwar gering, deren Ausbildung aber vorzüglich ist. Unsere Leistungen in Afrika, die Ausbildung, die wir unseren Technikern dort an Ort und Stelle geben, die Erfahrungen, die sie machen, sind günstige Faktoren. Wir besitzen in unserem Afrika-Personal eine Anzahl von Experten, die zum Einsatz bereitstehen und deren bisherige Tätigkeit für sie die beste Empfehlung ist.

4. Die internen Schwierigkeiten der Unternehmen

Es hätte keinen Sinn, die Augen vor der Tatsache zu verschließen, daß für den Unternehmer die zeitweise Freistellung seiner besten Angestellten ein beträchtliches Opfer ist. Das gleiche gilt für die öffentliche Verwaltung. Diese ist bemüht, das Problem zu lösen, vor allem durch die Ausarbeitung eines allgemeinen Statuts für Beamte, die für Sondermissionen im Ausland freigestellt werden. Vielleicht wäre es nützlich, dasselbe auch für die Provinzial- und Kommunalverwaltungen einzurichten, denn gewisse Spezialisten können nur von dort gestellt werden.

Im privaten Sektor stehen diese Schwierigkeiten in umgekehrtem Verhältnis zur Größe des Unternehmens. Die großen Unternehmen werden sich mehr und mehr bewußt, daß es sich hier um ihr wahres Interesse handelt, und sie erkennen vor allem den unmittelbaren Vorteil, den sie aus dem direkten Zusammenhang zwischen ihrer Produktion, den Fachkenntnissen der Experten und dem Gebiet, auf dem diese Fachkenntnisse sich auswirken sollen, ziehen können. Man hat jetzt mehr Verständnis für das Problem der Vertretung freigestellter Kräfte. Wie schon angedeutet, handelt es sich dabei nicht notwendigerweise um die höchsten Spitzenkräfte jedes Berufszweigs oder jedes Spezialfachs. Wenn es auch die Absicht Belgiens ist, nur hervorragende Experten zu stellen, die in der Lage sind, Arbeitsteams zu leiten, so stellt sich die Nachfrage doch tatsächlich nur nach guten Spezialisten oder nach Kräften, die in normalem Maßstab geeignet sind,

die von ihnen erwarteten Dienste zu leisten, und die über ein normales berufliches Können verfügen. Die Pyramidenstruktur der betrieblichen Organisation erleichtert das Problem ihrer zeitweisen Vertretung. Außerdem kommt es in den großen Industriegruppen nicht selten vor, daß eine Firma bereit ist, einer anderen einen ihrer Techniker auszuleihen. Die Unternehmer und die Experten zeigen sich offensichtlich bemüht, die Posten offenzuhalten und den Experten nach seiner Rückkehr nutzbringend wieder in den Betrieb einzugliedern. Man ist sich bewußt, daß man ein Interesse daran hat, auf allen Seiten das Verständnis für die Vorteile der technischen Hilfe und der Zusammenarbeit mit den neuen Staaten zu erwecken und zu entfalten.

Die Ausbildung der Experten

Es gibt noch andere Schwierigkeiten, deren Auswirkungen abgeschwächt werden könnten. Manche junge Absolventen werden rasch von ihrer Allgemeinbildung abgelenkt und mit Aufgaben beschäftigt, bei denen sie Gefahr laufen, sich in einer zu engen Spezialisierung abzukapseln. Die Lösung dieses Problems ist nicht nur deshalb dringend, weil es die Verfügbarkeit von Experten begrenzt, sondern auch, weil es ganz allgemein ein Handicap für die Entwicklung und Produktivität der Unternehmen darstellt.

Auf der anderen Seite haben hervorragende Kräfte nicht immer die Gelegenheit gehabt, ihre Fachkenntnisse auf Gebieten anzuwenden, in denen sie eigentlich hätten eingesetzt werden müssen, falls Probleme vorhanden gewesen wären, die ihrer Ausbildung entsprechen. Unsere nördlichen Nachbarn, die immerhin über ein Reservoir von Experten verfügen, die ihre Erfahrungen in Indonesien gewonnen haben und nun plötzlich frei geworden sind, haben sich ebenfalls mit diesem Problem auseinanderzusetzen; sie begegnen ihm mit einem Programm für sogenannte „Expertenassistenten".[1] Im Rahmen dieses Programms werden ausgewählte junge Absolventen bestehenden Expertenmissionen zugeteilt. Sie studieren dort die Probleme und Methoden, betätigen sich als „Juniorpartner" der Experten, leisten gewisse Dienste und sorgen vor allem für die Kontinuität der Ueberwachung und Ausführung der Programme, wenn die „Seniorpartner" nicht ständig anwesend sind. Auf diese Weise erwerben sie sich Erfahrung und lernen das internationale Milieu kennen. Diese niederländische Initiative ist von der internationalen Organisation so günstig aufgenommen worden, daß diese einen wesentlichen Teil der Kosten des Programms beisteuert. Dieses System der Expertenassistenten verschafft nicht nur personelle Erleichterung, sondern es trägt auch dazu bei, das Können der jungen Absolventen zu vervollkommnen, und es bietet ein Betätigungsfeld für einen Enthusiasmus, der sonst zuweilen in falsche Bahnen gelenkt wird.

Ein solches Programm erscheint nützlich und wünschenswert. Auf jeden Fall sollte es aber möglich sein, die Entsendung von anderen, in ihrer Ausbildung schon weiter fortgeschrittenen Spezialisten ins Ausland besser zu systematisieren und zu organisieren. Ob es sich nun um Missionen für Zwecke der wissenschaftlichen Forschung oder um Missionen für kommerzielle Erkundung handelt, schon die bloße Anwesenheit solcher Delegierter in den uns interessierenden Ländern

[1]) Vgl. hierzu den Beitrag von A. A. J. *Warmenhoven* auf S. 715ff. dieser Folge (hier: S. 720).

führt bereits zu fruchtbaren Kontakten. Die Delegierten selbst machen sich mit den Regionen, mit der dortigen Lage, mit der Mentalität ihrer Bewohner und mit ihren Bedürfnissen vertraut und verfügen künftig über eine Erfahrung aus eigenem Erleben.

Ein weiteres Hindernis kann überwunden werden, wenn man für eine Konfrontation der Theorie der Fachleute mit der Erfahrung der Praktiker sorgt. Der Kontakt mit der praktischen Erfahrung ist von überragender Wichtigkeit. Die Spezialisierung, der die Experten so oft unterliegen, kann als Kehrseite eine Art Verständnislosigkeit gegenüber den Problemen haben, denen sich andere Spezialisten gegenübersehen. Man ist überall erstaunt, wie wenig manche Techniker sich der sozialen Probleme bewußt sind, die ihre eigene Arbeit aufwirft. Die ernsten Unannehmlichkeiten, die dieser Mangel mit sich bringt, haben zuweilen den Nutzeffekt der technischen Leistungen überschattet. Auch hier haben unsere niederländischen Nachbarn versucht, dem Problem beizukommen, indem sie vor einigen Jahren ein internationales Institut für Soziale Studien[2] geschaffen haben, das genau die Aufgabe hat, seine Studenten gegen die Ignoranz der soziologischen Elemente und insbesondere der kulturellen Strukturen zu wappnen. Dieser Versuch verdient aufmerksam beobachtet zu werden, denn er ist reich an Wirkungsmöglichkeiten.

Jedenfalls muß unzweifelhaft die Perspektive erweitert werden. Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung muß kontrolliert werden, denn jeder einzelne Fortschritt hat seine Auswirkungen aufs Ganze. Selbst die rein technischen Leistungen sind nicht voneinander unabhängig. Daß dem so ist, beweist die Tatsache, daß man diesen Umstand bei der ständigen Anpassung der Methoden der Technischen Hilfe weitgehend berücksichtigt: soweit möglich, neigt man dazu, der Entsendung einzelner Experten die Entsendung von regelrechten Teams vorzuziehen, die aus Fachleuten komplementärer Disziplinen zusammengesetzt sind. Wo solche Teams nicht zur Verfügung stehen, wird doch sehr weitgehend die Notwendigkeit anerkannt, Gesamtprogramme aufzustellen und Prioritäten festzulegen; davon zeugt das Verfahren der Prüfung der Projekte durch die internationale Organisation. Mit einem intuitiven und empirischen Programm, mit der Anarchie isolierter Projekte, kommt man heute nicht mehr weiter. Hier hat sich eine regelrechte neue Technik entwickelt, in der nur diejenigen Fachleute brauchbar sind, die in ihrer Sparte schon eine abgeschlossene Ausbildung haben. Diese „Experten" im weitesten Sinne, die auf diese Schule eingestellt sind und diese Methode der Gesamtplanung beherrschen, sind dann nicht mehr bloß technische Spezialisten, sondern Fachleute für die zusammenhängende Entwicklung des Gebiets.

Man sollte meinen, daß die belgischen Experten von ihrer Mentalität her dahin tendieren, eine Gesamtschau der verschiedensten Faktoren zu entwickeln und sich den Gegebenheiten anzupassen. Aber vielleicht wäre es doch angebracht, auf diesem Gebiet eine Initiative für eine ausgeprägtere systematische Ausbildung zu ergreifen.

Schließlich sei noch darauf verwiesen, daß es wünschenswert wäre, die Sprachkenntnisse unserer Kandidaten zu verbessern.

[2]) Vgl. ebenda, S. 721.

Die Auswahl der Experten

Wenn alles getan ist, um die Zahl derjenigen zu vergrößern, die in der Lage sind, an den belgischen Bemühungen auf dem Gebiet der technischen Hilfe und der wirtschaftlichen und sozialen Zusammenarbeit teilzunehmen, bleibt immer noch zu bedenken, daß die Anwesenheit von Belgiern unter den Beamten der internationalen Organisation oder mindestens die Unterhaltung sehr enger Beziehungen zu den internationalen Beamten, die ein entscheidendes Wort bei der Auswahl von Experten und bei der Billigung von Programmen zu sprechen haben, Elemente sind, welche die Unterbringung neuer Kandidaten begünstigen. Einige unserer Nachbarn haben diese Möglichkeit sehr weitgehend ausgenutzt. Sie erfahren frühzeitig von den Projekten, die erwogen werden, und haben die Möglichkeit, deren Modalitäten so zu beeinflussen, daß sie einen Kandidaten ihres Landes in denjenigen Missionen unterbringen können, in denen seine Anwesenheit eine Koordinierung mit einer vorgesehenen bilateralen Aktion erleichtert. Denn wenn eine solche bilaterale Aktion ins Auge gefaßt wird, ist es wichtig, daß das Land, das die Hilfe gewährt, genau die Existenz- und Arbeitsbedingungen in dem Partnerlande kennt, damit es mit der Hilfe begehrenden Regierung sowohl über die einzugehenden Verpflichtungen als auch über deren Bedingungen verhandeln kann. Es ist oft schwierig, offene Stellen öffentlich auszuschreiben, solange das Projekt selbst noch wenig konkretisiert ist. Die Hilfe begehrenden Länder denken erst dann daran, Bewerbungen von Kandidaten anzufordern, wenn sie wissen, daß eine Disposition für das Projekt vorhanden ist, die sie zufriedenstellt, und daß auch eine entsprechende Reserve von Experten verfügbar ist. In dieser Hinsicht sind die Erfolge des niederländischen Büros für Technische Hilfe[3] hervorzuheben. Die Erfahrung mit dieser Institution beweist zur Genüge, wie wichtig es ist, die bei der technischen Hilfe gegebenen Möglichkeiten in weitestem Umfange bei den in Frage kommenden Spezialisten bekanntzumachen und die offenen Stellen einem genügend breiten Interessentenkreis mitzuteilen.

Aber es bleibt noch das Problem der Auswahl. Es ist sehr wünschenswert, über regelrechte Expertenpools zu verfügen, zumindest auf dem Papier. Wir haben gesehen, daß die Gestellung von Experten kostspielig ist, sowohl was die Gesamtwirtschaft angeht, der sie vorübergehend entzogen werden, als auch hinsichtlich der unmittelbaren Kosten. Außerdem muß Belgien für jeden Kandidaten mit seinem guten Namen bürgen: Es kann das nur, wenn es seiner sicher sein kann. Die Experten sind wahrhaft Repräsentanten ihrer Länder. Auf diesen Aspekt ihrer Funktion muß besonders geachtet werden, und darum muß bei der Auswahl wesentlich mehr bedacht werden als nur das rein berufliche Können. Es ist wichtig, die Fähigkeiten der Kandidaten nicht nur unter wissenschaftlichen oder technischen Gesichtspunkten zu beurteilen, sondern auch alle anderen sachdienlichen Aspekte zu prüfen. Das könnte geschehen, indem man sie an Lehrgängen teilnehmen und Studien anfertigen läßt.

Es wäre also gut, wenn eine sehr enge Zusammenarbeit hergestellt würde zwischen den für die Auswahl Verantwortlichen einerseits und all den Organisationen und Personen andererseits, die in der Lage sind, Kandidaten vorzuschla-

[3]) Vgl. ebenda, S. 723—725.

gen und ein kompetentes Urteil über deren Eignung abzugeben. Bei der Berufung von Kandidaten muß ein aufmerksames Suchen Hand in Hand gehen mit einer regelrechten Ueberprüfung, die für jeden einzelnen Fall eine persönliche Beurteilung erlaubt. Nur eine solche Politik wird es ermöglichen, sich alle unerläßlichen Garantien zu verschaffen, um dann die Kandidatur auch mit aller gebotenen Energie unterstützen und empfehlen zu können.

b) Die Stipendiaten und Gastarbeiter

Die Auswahl

Mehrere von den oben im Hinblick auf die Experten getroffenen Feststellungen treffen, mutatis mutandis, auch auf die Stipendiaten und Gastarbeiter zu. Die multilaterale Aktion, die es einerseits ermöglicht, belgische Experten in gewisse Länder zu entsenden und junge belgische Absolventen dank damit verbundener Programme für Expertenassistenten auszubilden, verfügt andererseits auch über gewisse Mittel für Studienmissionen und Stipendien. Es ist wichtig, diese Möglichkeiten systematisch auszunutzen, ebenso übrigens auch die Möglichkeiten, welche die bilateralen Kulturabkommen bieten. Auch hier ist die sorgfältige Auswahl eine zwingende Notwendigkeit. Eine solche Auswahl ist nicht weniger vonnöten, wenn es sich darum handelt, in Belgien Arbeitsplätze für Stipendiaten und Gastarbeiter zu schaffen, die aus sogenannten unterentwickelten Ländern kommen.

Die Arbeitsplätze

Die Ausdrücke „Gastarbeiter" und „Stipendiat" umfassen in Wirklichkeit extrem verschiedene Fälle: Studenten verschiedener Grade, Techniker, Spezialisten, Facharbeiter. Ihre Nationalität und die Entwicklungsstufe der Gesellschaft, aus der sie kommen, ihre soziale Anpassungsfähigkeit: das alles kann sehr verschiedenartige Lösungen angezeigt erscheinen lassen. Ein Universitätsstudent wird sich leicht einordnen in den Rahmen der Universität und in die Organisationen, die sich darum herum gruppieren. Der Gastarbeiter in der Fabrik hingegen findet nur während der Arbeitsstunden einen wirklich passenden Rahmen; er kann während seines Aufenthaltes zahlreichen Schwierigkeiten begegnen, darum sollte hier eine mehr oder weniger ausgeprägte Form der Betreuung ins Auge gefaßt werden, die bis zur Bestellung von Mentoren gehen könnte. Aber das muß wohlgemerkt sehr subtil vor sich gehen und darf auf keinen Fall aufdringlich erscheinen; diese Gefahr besteht keineswegs nur theoretisch: gewisse Erfahrungen anderer Staaten bestätigen das.

Die Bedeutung der ausländischen Gastarbeiter für die Volkswirtschaft

Es empfiehlt sich auch, zu prüfen, ob die Stipendiaten und vor allem die Gastarbeiter nutzbringend beschäftigt werden können, und zwar sowohl vom belgischen als auch von ihrem eigenen Standpunkt. Besonders die Industriellen scheinen mitunter wenig geneigt, ausländische Gastarbeiter aufzunehmen. Auch hier ist erhebliche Vorarbeit in Form von Information, mitunter sogar Umerziehung, notwendig, um eine aufgeschlossenere Haltung zu erreichen. Es kann nicht im Interesse der Privatwirtschaft liegen, sich dieser Art von Durchdringung zu verschließen. Uebrigens werden die Gastarbeiter, die nicht in Belgien arbeiten

können, in konkurrierende Länder gehen. Die Gastarbeiter, die man in Belgien nicht aufgenommen hat, werden fruchtbare Beziehungen zu ausländischen Firmen anknüpfen, die besser beraten waren. Die Sorge, einige sehr relative Geheimnisse zu schützen oder sich einige Mühe zu ersparen, kann hier leicht zu einem Verlust von Kontakten und von Märkten führen. Uebrigens kommen die ausländischen Gastarbeiter nicht notwendigerweise ohne jede Bildung und Erfahrung. Sie könnten beispielsweise in manchen Fällen das belgische Personal ersetzen, das vorübergehend der internationalen Organisation zur Verfügung gestellt wurde.

Die Information der ausländischen Gastarbeiter

Es genügt nicht, daß die in Belgien aufgenommenen Gastarbeiter und Stipendiaten nur die technische Ausbildung im engen Sinne erhalten, um derentwillen sie gekommen sind. Es ist wichtig für die Ausstrahlung Belgiens, daß sie es nur mit einer guten Kenntnis seiner Erzeugnisse und seiner Möglichkeiten verlassen. Die Belgier haben ein großes Interesse daran, auf ihren Universitäten die künftige Führerschicht der neuen Staaten aufzunehmen, indessen ist deren Zustrom in den letzten Jahren merklich schwächer geworden. Es ist auch wichtig, daß die Kontakte mit ihnen nach ihrer Rückkehr in ihre Heimat weiter gepflegt werden, daß die Bande der Freundschaft aufrechterhalten werden. Diese Freunde Belgiens müssen Informationen erhalten; man muß die Bildung lokaler Vereinigungen von ehemaligen Besuchern, Stipendiaten und Gastarbeitern fördern. Das Interesse an derartigen Aufenthalten scheint dermaßen groß zu sein, daß auch hier eine passive Haltung reiner Gastfreundschaft nicht ausreichen dürfte. Es wäre im Gegenteil von größter Bedeutung, systematisch die Länder zu untersuchen, deren künftige Führerschicht in Belgien ausgebildet werden sollte, und dabei besonders diejenigen zu berücksichtigen, mit denen man engere Bande der Zusammenarbeit knüpfen möchte.

c) Die Dokumentation

Die Information und Dokumentation — wobei nicht einmal von Propaganda die Rede sein soll — sind ein wenig kostspieliges, aber sehr wirksames Aktionsmittel. Man hat gesehen, wie gut die Deutschen das begriffen haben: ihre Industriellen haben beschlossen, in großem Umfange deutsche technische Normentabellen übersetzen zu lassen und solche Uebersetzungen in den Entwicklungsländern zu verteilen. Man kann sich leicht ausmalen, welchen Einfluß eine solche Initiative auf die Abfassung der Bedingungen für die großen Ausschreibungen von öffentlichen Arbeiten und für die Bestellungen von Industrieausrüstungen ausüben wird. Wir müssen uns also mehr und mehr der Bedeutung bewußt werden, die in einer Welt wachsender Konkurrenz der Dokumentation in den Entwicklungsländern zukommt, insbesondere einer sehr wirklichkeitsnahen und praktischen Dokumentation, die an sich schon ein Mittel darstellt, diesen Ländern beträchtlich zu helfen.

d) Die Investitionen und ihre Finanzierung

Dieses Problem ist unendlich schwerer zu lösen: die dafür mobilisierten öffentlichen Mittel entsprechen bei weitem nicht den Anforderungen. Die Geldwirtschaft der unterentwickelten Länder befindet sich vielfach noch in einem embryonalen Stadium; es gibt kaum Sparkapital und Investitionsmittel. Man hat es hier

mit einem schwachen Staatskapitalismus zu tun oder bestenfalls mit einem Privatkapitalismus mehr kommerzieller als industrieller Natur. Es ist offensichtlich, daß auf westlicher und speziell auf belgischer Seite eine erfolgreiche Politik wirtschaftlicher Zusammenarbeit und die Investitionen, die sie erfordert, die massive Beteiligung der Privatwirtschaft voraussetzen. Immerhin sind aber auch verschiedene Vorschläge gemacht worden, die darauf abzielen, die Finanzierungsmittel der öffentlichen Hand zu vermehren.

Die Investitionen aus öffentlichen Mitteln: der Plan zur Mobilisierung der Agrar- und Textilüberschüsse

Einer der bemerkenswertesten Vorschläge war der Plan zur Mobilisierung der Agrar- und Textilüberschüsse. Der Gedanke ist sehr einfach. Es handelt sich entweder um direkte Lieferungen oder um Dreiecksgeschäfte mit überschüssiger Produktion: Die Waren, die gegen lokale Währung verkauft werden, sollen der Durchführung einer Politik dienen, die derjenigen des Marshallplans sehr ähnlich sieht.

Die Schwierigkeiten für die innere Wirtschaftspolitik

Der Nachteil dieses Projekts ist vor allem, daß es sehr schwer lösbare innere Probleme aufwirft, deren Auswirkungen sorgfältig abgewogen werden sollten: künstliche Aufrechterhaltung eines überholten Produktionspotentials, Schaffung eines Apparats für Einkauf, Finanzierung und Verteilung usw. Aber darüber hinaus deckt eine Prüfung dieses Planes auch andere Schwierigkeiten auf, die in den Entwicklungsländern selbst liegen.

Unterschiede im Verfahren der Finanzierung je nach der Art der Unterentwicklung

Es gibt in Wirklichkeit nicht nur einen Typ der Unterentwicklung. Beispielsweise kann man eine grobe Unterscheidung zwischen sogenannten „überbevölkerten“ und sogenannten „unterbevölkerten“ Zonen treffen, wobei diese Bezeichnungen natürlich nur relativ aufzufassen sind.

1. Die „unterbevölkerten“ Zonen

Für die „unterbevölkerten“ Zonen gilt bekanntlich die Faustregel, daß man vor allem anderen die landwirtschaftliche Produktivität verbessern muß, als einziges Mittel, Arbeitskräfte für die Industrie freizumachen. Ein verfrühter Aufbau von Industrien würde die für die Produktion von Nahrungsmitteln benötigten Arbeitskräfte ohne jede Möglichkeit der Kompensation reduzieren. Der Industrieaufbau muß daher in einer Weise durchgeführt werden, daß der Faktor Kapital — d. h. letztlich die Mechanisierung — bei weitem den Faktor Arbeitskräfte überwiegt, ohne daß jedoch Investitionen in eine Schwerindustrie und eine komplizierte technische Ausbildung einheimischer Fachkräfte notwendig werden.

2. Die „überbevölkerten“ Zonen

Bei den sogenannten „überbevölkerten“ Zonen kann nicht genau das entgegengesetzte Schema angewendet werden. Hier ist der entscheidende Umstand die versteckte Arbeitslosigkeit — oder, wenn man es so nennen will, die ungenügende Auslastung der Arbeitskräfte. Bevor man hier die Rationalisierung in der Landwirtschaft fördert, muß man zulassen und sogar anregen,

daß landwirtschaftliche Arbeitskräfte in andere Berufe abwandern. Die Industrialisierung muß hier in ganz anderer Weise vor sich gehen als im oben geschilderten Falle. Hier ist es möglich, für den Aufbau der unentbehrlichen Infrastruktur die Bevölkerung zu mobilisieren, wobei allerdings darauf zu achten ist, daß sich keine proletarischen Zusammenballungen (Elendsviertel) bilden. Man muß daher das Schwergewicht auf lokale genossenschaftliche Arbeit und auf kleine Projekte legen, die ohne komplizierte technische Mittel ausgeführt werden können: Ihre Multiplikation und Koordination haben einen gleicherweise erzieherischen wie nützlichen Effekt, der bei weitem nicht gering zu achten ist.

Der Bedarf und das Verfahren der Finanzierung sind also in diesen beiden Fällen sehr verschieden. Länder mit einer mehr oder weniger isolierten Wirtschaft können nicht darauf rechnen, einen Teil ihrer Exporterlöse für die Finanzierung der wirtschaftlichen Entwicklung abzweigen zu können. Wegen der Instabilität der Rohstoffmärkte wäre ein solches System überdies gefährlich. Da es also unumgänglich ist, in der einen oder anderen Form die Bildung von Sparkapital als Vorbedingung für die Errichtung eines Kapitalmarktes einzuleiten, haben wir es hier mit einer Summe von schwer lösbaren Einzelfällen zu tun, bei denen die ausländische Hilfe, sei sie nun bilateral oder multilateral, nur die Rolle der Initialzündung und der Beihilfe spielen kann. Es ist zu vermuten, daß die Mobilisierung von überschüssigen Produktionskapazitäten hier nur in speziellen Fällen von Nutzen sein kann und daß diese Fälle so begrenzt und so rar sind, daß es wenig opportun ist, ein solches Programm anlaufen zu lassen.

Es bleibt wohlgemerkt noch die Möglichkeit, sich an die internationalen Finanzierungsinstitute zu wenden. Doch weiß man, daß diese nicht über genügend Mittel verfügen und diese entweder verzetteln oder aber konzentrieren müssen. Im letzteren Falle steht zu befürchten, daß sie nicht ausgerechnet da einspringen werden, wo Belgien, mit ihrer Hilfe, eine bilaterale Aktion einleiten möchte.

Die Investitionen im allgemeinen

Das Problem der Investitionen gehört zu denjenigen, die von einer guten Lösung am weitesten entfernt sind. Hier bietet sich der Initiative Belgiens ein weites Betätigungsfeld. Dazu gehört eine Wiederaufnahme früherer Bemühungen, die engen Grenzen, die der Tätigkeit einer Organisation wie der Internationalen Finanz-Corporation gesetzt sind, erheblich zu erweitern. Es ist hier nicht der Ort, die Arbeitsweise dieser Institution zu analysieren oder zu zeigen, wie sehr die für ihre Tätigkeit geltenden Richtlinien ihre Wirksamkeit beeinträchtigen können. Es bleibt aber zu sagen, daß man im Falle des Ausbleibens einer solchen Erweiterung gezwungen wäre, ohne Rücksicht auf den bisher bestehenden institutionellen Rahmen nach neuen Formen zu suchen. Man ist in dieser Hinsicht der Meinung, daß eine vernünftige Beteiligung der Privatinitiative an den Operationen großen Ausmaßes, um die es sich handelt, nur möglich ist, wenn ein angemessener juristischer und finanzieller Rahmen vorhanden ist. Ein solcher Rahmen kann aber nur durch das Einschalten der öffentlichen Hand geschaffen werden. Die öffentlichen Unternehmen, die mit Schwierigkeiten zu kämpfen haben, weil ihnen der Zugang zum Export unmöglich oder begrenzt ist, sind jedoch durch ihre innere Logik gehalten, ohne Unterstützung der Regierung kein Kapital in unsicheren Ländern zu riskieren.

Die Grenze zwischen privaten und öffentlichen Investitionen verwischt sich immer mehr. Was klar zutage liegt, ist die Notwendigkeit, vertragliche Abmachungen über den Schutz der Investitionen gegen jeden willkürlichen Eingriff und jedes politische Risiko zu treffen, d. h. eine Art Bürgschaft für die Investitionen zu erlangen. Es ist wenig wahrscheinlich, daß das auf der strikt bilateralen Ebene erreichbar ist. Man hat darum an ein internationales Amt[4] gedacht, das Anleihen auflegen könnte, die von den assoziierten Staaten garantiert werden, oder das selbst Anleihen der neuen Staaten garantieren könnte unter der Bedingung, daß die einkommenden Kapitalien nur zur Durchführung von Entwicklungsprojekten verwendet werden. Dieses Amt könnte öffentlich-rechtliche Abmachungen treffen, die eine Charta der Investitionen darstellen würden, etwa nach den Grundsätzen, die insbesondere der deutsche Bankier Hermann *Abs* auf der seinerzeit in San Francisco abgehaltenen internationalen Konferenz über die Entwicklungsfinanzierung aufgezeigt hat. Der Schlüssel zu einer solchen Regelung wäre die Gründung von staatlichen Verwaltungen für wirtschaftliche Zusammenarbeit in den Entwicklungsländern, deren Aufgabe es wäre, die Ausführung der Programme zu überwachen und auch die Entwicklung des Warenaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten des internationalen Amtes und den Entwicklungsländern in der Folgezeit zu beobachten.

e) Das Problem der Methode

Die Unzulänglichkeit der technischen Hilfe im engeren Sinne

Was soeben zum Thema der Verwaltungen für wirtschaftliche Zusammenarbeit gesagt wurde, betrifft eigentlich nicht mehr das Problem der Aktionsmittel, sondern das der Methode. Dies ist vielleicht das wichtigste Problem und außerdem dasjenige, zu dem die Ideen bis zum heutigen Tage am wenigsten klar sind. Es genügt in der Tat nicht, über Experten zu verfügen und bereit zu sein, sie in die neuen Staaten zu entsenden, Stipendiaten bei sich aufzunehmen, Dokumentation zu drucken und zu verteilen, ja nicht einmal, über Investitionskapital zu verfügen. Das Wichtigste ist, eine Nutzung dieser Mittel zu erzielen, die jene Fehlrechnungen verschiedenster Art vermeidet, von denen sich eine lange Liste aufstellen ließe. Ob es sich nun um eine schlechte Nutzung finanzieller Mittel handelt — in Ländern, in denen nur zu oft Unterschlagungen an der Tagesordnung sind —, ob um zusammenhanglose Industrialisierung, welche die sozialen Schichtungen zerreißt, ob um isolierte Investitionen, die mangels Absatzmärkten zur Nutzlosigkeit verurteilt sind: alles das zeigt, daß die technische Hilfe im engeren Sinne noch keine völlig hinreichende Antwort auf das Problem der wirtschaftlichen Entwicklung ist.

Eine Wissenschaft der regionalen Entwicklung

Es entfaltet sich, vorerst noch vereinzelt, eine „regional science", die auf der Technik der zusammenhängenden Entwicklung eines Gebiets, insbesondere auf regionaler Grundlage, beruht. Es wird immer deutlicher, daß die Hebung des wirtschaftlichen Niveaus einer Region eine Methode der Gesamtplanung verlangt, wenn auch deren Anwendung in jedem Einzelfall verschieden ist. Von dieser

4) *Anmerkung der Redaktion:* Am 2. Oktober 1959 beschloß der Rat der Gouverneure der Weltbank, eine „International Development Agency" zu gründen.

Methode der Gesamtplanung kennt man bereits die wichtigsten Grundsätze. Ihr erster ist die Ausarbeitung eines Programms, das alle Gegebenheiten berücksichtigt, seien sie nun technischer, wirtschaftlicher, sozialer, politischer oder sonstiger Natur. Der zweite Grundsatz ist, daß die unmittelbar interessierte Bevölkerung an der Ausarbeitung dieser Programme beteiligt sein muß. Der dritte ist, daß jede derartige Politik vergeblich wäre, die sich als höchstes Ziel nicht das materielle und ideelle Wohl der betroffenen Menschen setzt, bei aufrichtiger Respektierung ihrer Eigenart, ihrer Traditionen und dessen, was man die Ursprünglichkeit ihrer Kultur nennt. Schließlich ist es notwendig, daß angemessene territoriale Einheiten den Rahmen für diese Programme bilden; man hat diese Einheiten „Regionen“ genannt, und es ist angebracht, sie für jeden einzelnen Fall konkret zu definieren.

Aus all dem geht hervor, daß die Zusammenstellung der grundlegenden Gegebenheiten, die Ausarbeitung des Programms, seine Durchführung, seine beständige Anpassung und seine Kontrolle auf einer Grundlage stattfinden müssen, die ebenso demokratisch wie weitgehend inter-disziplinär ist.

Die Methode der Gesamtplanung ist weit davon entfernt, vollständig entwikkelt zu sein. Hierzu bedarf es der Mitarbeit wahrhafter Experten der zusammenhängenden Entwicklung eines Gebiets, welche die Fähigkeit zur Koordination und Synthese besitzen und, um dieser Aufgabe gerecht zu werden, auch eine hinreichende Vorstellung von den Problemen haben müssen, die sich jedem einzelnen Spezialisten ihrer Teams stellen.

Die Möglichkeiten Belgiens

Belgien kann aus seiner Rückständigkeit in Theorie und Praxis der zusammenhängenden Entwicklung von Gebieten einen starken Trumpf machen, wenn es aus den Versuchen und Irrtümern anderer Länder und anderer Institutionen lernt. Es könnte sich anderwärts gemachte Erfahrungen zunutze machen bei dem Versuch, ein Forschungs- und Studienzentrum zu organisieren, wo diese allgemeine und umfassende Methode auf Grund praktischer Erfahrungen zu erarbeiten wäre. Eine solche Institution zu besitzen, würde die Ausbildung seiner Experten und die Orientierung der mit der Durchführung einer Politik bilateraler Zusammenarbeit betrauten Persönlichkeiten wesentlich erleichtern. Hier ist nicht der Ort, die administrativen und institutionellen Maßnahmen zu erörtern, die für die Lösung der verschiedenen in diesem Aufsatz angeschnittenen Probleme notwendig wären. Wenn man sich die Mühe macht, sie unter diesem Gesichtspunkt noch einmal durchzugehen, wird man feststellen, daß es keine unüberwindlichen Schwierigkeiten gibt, sondern daß im Gegenteil Belgien durch einige einfache Maßnahmen und mit verhältnismäßig wenigen Teams sich an die Spitze einer Bewegung setzen könnte, die durchaus wirksam wäre und der gestellten Aufgabe genügen würde. Unnötig zu sagen, wie sehr Belgien daran interessiert sein muß. Es genügt, sich darüber klar zu werden, daß die wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit mit den neuen bzw. auf dem Wege der wirtschaftlichen Entwicklung befindlichen Staaten der Schlüssel zur Welt von morgen ist, und auf der anderen Seite zu begreifen, daß alle für die Durchführung einer solchen Politik notwendigen Elemente verfügbar sind. Das Uebrige ist Angelegenheit unserer politischen und wirtschaftlichen Führer.

Schweden und die Entwicklungsländer

Von Herbert Petersen

Erstmalig für 1951/52 erschien im schwedischen Staatsbudget im Rahmen des dritten Haupttitels (Außenministerium) ein bisher dort nicht geführter Posten: 2 Millionen Kronen waren für internationale Hilfstätigkeit veranschlagt worden. Zwei Jahre vorher hatten die Vereinten Nationen und die Vereinigten Staaten die Förderung des wirtschaftlichen Wohlstandes in den sogenannten unterentwickelten Ländern ernsthaft in Angriff genommen. Der schwedische Budgetposten von 1951/52 hat sich inzwischen verzehnfacht. Bei einem Nationalprodukt von 50 bis 60 Milliarden Kronen beteiligt Schweden sich heute mit 20 bis 21 Millionen Kronen, sowohl multilateral über die Vereinten Nationen als auch durch direkte bilaterale Abmachungen mit den einzelnen Entwicklungsländern, an den internationalen Hilfeprogrammen. Die gegenwärtig von Schweden hierfür aufgebrachten Gelder betragen sogar das Dreißigfache der Summe, die von Schweden an das vom 1. Juli 1950 bis zum 31. Dezember 1951 laufende erweiterte Hilfeprogramm der Vereinten Nationen abgeführt wurde. Die schwedischen Beitragserhöhungen betrugen jährlich durchschnittlich 20 bis 25 vH.

Die nachstehende Tabelle gibt eine Uebersicht über die Beitragsleistungen der vier nordischen Länder für die multilaterale Hilfe über die Vereinten Nationen während der ersten acht Jahre der internationalen Hilfstätigkeit (*in Millionen Schwedenkronen*):

Jahr	Schweden		Dänemark		Finnland		Norwegen	
	Betrag	vH des Gesamtbeitrags	Betrag	vH des Gesamtbeitrags	Betrag	vH des Gesamtbeitrags	Betrag	vH des Gesamtbeitrags
1950/51	0,5	*0,5*	0,494	*0,5*	0,026	*0,03*	0,181	*0,2*
1952	1,8	*1,8*	0,561	*0,6*	0,052	*0,05*	0,290	*0,3*
1953	2,0	*1,7*	2,245	*1,9*	0,052	*0,05*	0,362	*0,3*
1954	2,5	*1,9*	2,245	*1,7*	0,052	*0,04*	0,507	*0,4*
1955	3,0	*2,1*	2,845	*2,0*	0,078	*0,05*	1,970	*1,4*
1956	3,6	*2,4*	2,994	*2,0*	0,078	*0,05*	1,970	*1,4*
1957	4,1	*2,5*	2,994	*1,9*	0,131	*0,08*	1,970	*1,2*
1958	4,5	*2,5*	2,994	*1,8*	0,131	*0,08*	2,114	*1,3*
1959	4,662	*3,5*	3,368	*2,5*	0,131	*0,1*	2,389	*1,8*

Für das Budgetjahr 1959/60 hat der schwedische Reichstag 15,55 Millionen Kronen als Beitrag Schwedens für den Sonderfonds der Vereinten Nationen festgesetzt, der ab 1. Januar 1959 wirksam geworden ist. Dieser Fonds soll bekanntlich die Durchführung größerer Projekte erleichtern. Vom schwedischen Beitrag sollen 10,9 Millionen Kronen an den Fonds und 4,7 Millionen Kronen dem Erweiterten Programm der Technischen Hilfe zugeführt werden.

Die Administration der schwedischen Hilfeleistung an die Entwicklungsländer liegt, soweit sie offiziellen Charakter hat, bei zwei Organen. Es sind dies der

„Ausschuß für internationale Experten- und Studienfragen“ unter Vorsitz des Staatssekretärs im Sozialministerium *Michanek* und das „Zentralkomitee für schwedischen technischen Beistand“ unter dem Vorsitz des früheren Ministers Generaldirektor *Gjöres*. Beider Sekretariat ist die Abteilung für technischen Beistand des Schwedischen Instituts in Stockholm.

DIE TÄTIGKEIT DES ZENTRALKOMITEES FÜR TECHNISCHEN BEISTAND

Das 1952 mit dem Ziel gegründete Zentralkomitee, der Regierung Vorschläge für die Verteilung des aus Staatsmitteln ermöglichten technischen Beistands an die Entwicklungsländer zu machen und solche Projekte zu verwalten, ist ein Zusammenschluß von 44 der wichtigsten schwedischen Vereinigungen und Interessenorganisationen. Neben den ihm zur Verfügung gestellten staatlichen Geldern verfügt es auch über Mittel aus öffentlichen Sammlungen. Die mit Hilfe von Rundfunk, Schulen, Film, Organisationen usw. im Jahre 1955 durchgeführte Sammlung ergab einen Betrag von 3,7 Millionen Kronen. Die nächste derartige öffentliche Sammlung ist für den Januar 1961 vorgesehen. Die vom Zentralkomitee vermittelte bilaterale Hilfe belief sich in der Periode 1952/53 bis 1958/59 auf 7,6 Millionen Kronen. Davon stammten durchschnittlich 2 bis 3 Millionen aus staatlichen Mitteln. Obwohl dieses Zentralkomitee prinzipiell als eine nichtoffizielle Organisation anzusprechen ist, werden sein Vorsitzender und drei weitere Mitglieder des Arbeitsausschusses von der Regierung bestimmt.

Die Hauptarbeitsgebiete des Zentralkomitees liegen, was die bilaterale Hilfe anlangt, in Aethiopien, Pakistan und Ceylon. In Aethiopien handelt es sich um ein bautechnisches Institut und ein Kinderkrankenhaus; in Pakistan um eine Gewerbeschule und auf Ceylon um den Versuch einer sogenannten Familienplanung.

Aethiopien

Als im Oktober 1954 zwischen Schweden und Aethiopien ein Uebereinkommen über die Errichtung eines bautechnischen Instituts mit angeschlossener Materialprüfungsanstalt getroffen wurde, gab es in Aethiopien angeblich keinen einzigen Architekten, Bautechniker oder Baumeister äthiopischen Ursprungs. 1958/59 haben die ersten einheimischen Bauingenieure das Institut nach vierjähriger Studienzeit verlassen. Dies wird als ein Meilenstein in der technischen Entwicklung des Landes angesehen. Neben der Ausbildung von Fachkräften betreibt das Institut auch eine gewisse Forschung auf dem Gebiet des Häuserbaus: es sollen billige Häusertypen für die verschiedenen äthiopischen Einkommensklassen geprüft werden. Das schwedisch-äthiopische Kinderkrankenhaus hat sein neu aufgeführtes Gebäude in der abessinischen Hauptstadt im letzten Jahr bezogen. Schweden hat sich vertraglich zu einer Wirtschaftshilfe an Aethiopien für die Dauer von mindestens 5 Jahren verpflichtet.

Pakistan

Im Juni 1955 unterzeichneten Schweden und Pakistan in Karatschi ein Abkommen, demzufolge Schweden sich zur Hilfeleistung auf dem Gebiet der gewerblichen Ausbildung verpflichtete. Frühere schwedische Untersuchungen in Pakistan hatten zu der Feststellung geführt, daß der knapp bemessene Rohstoff Holz in Pakistan eine wirtschaftlich und technisch bessere Ausnutzung erfordere. Die zweite Beobachtung war, daß eine Konfektionsindustrie in Pakistan fehlte, obwohl die Baumwolle einer der bei-

den dominierenden Rohstoffe des Landes ist. Auf Grund dieser Untersuchungen wurde von Schweden eine Gewerbeschule eingerichtet, die sich in zwei Klassen, eine für Tischlerei und die andere für Konfektionsschneiderei, gliedert. Im letzten Jahr ist noch eine Schweißerei hinzugekommen. Um den großen Bedarf an billiger Konfektionsware für den Alltagsgebrauch so schnell wie möglich mit einheimischer Ware zu decken, mußten möglichst bald praktische Produktionsresultate erzielt werden. Schon wenige Monate nach dem Start brachte der Verkauf von Schülerarbeiten 3000 bis 4000 Kronen ein, und für die nächsten Jahre wird mit Verkaufsergebnissen im Umfang von 100 000 Kronen gerechnet.

Ceylon

Auf Grund eines am 22. Mai 1958 in Colombo unterzeichneten Abkommens leitet Schweden auf Ceylon eine sogenannte Familienplanung, die in einer versuchsweisen Schulung in methodischer Geburtenbegrenzung besteht. Wenn die Haltung der Bevölkerung zur Frage der Geburtenbeschränkung festgestellt ist, kann mit dem Unterricht an eigens hierzu errichteten Kliniken, die auch als vorbeugende Mütter- und Kinderpflegeanstalten fungieren, begonnen werden.

Die Tätigkeit schwedischer Experten

Neben diesen oben geschilderten Projekten vollzieht sich die technische Hilfe Schwedens gleich der anderer Länder in Form von Expertentätigkeit sowie durch Kurse und Seminare. Die Zahl der in den verschiedenen Entwicklungsländern tätigen schwedischen Experten belief sich 1958 auf nur 65, wies also im Vergleich zum Vorjahr einen starken Rückgang auf. Das liegt nicht nur am Rückgang der Gesamtzahl internationaler Experten, sondern wird hier in erster Linie auf die wachsende Konkurrenz innerhalb der europäischen Nationen zurückgeführt, die sich nach Expertenaufträgen drängen. Immerhin steht Schweden auch hinsichtlich der Gestellung von Experten an erster Stelle unter den nordischen Staaten. Neben ihrer hervorragenden Ausbildung kommt den schwedischen Experten außerdem noch zugute, daß sie schwerlich zu befürchten haben, historisch-emotionell bedingten Vorurteilen in den Entwicklungsländern zu begegnen.

Die nachstehende Tabelle gibt Aufschluß über die Tätigkeit der schwedischen Experten in den verschiedenen Organisationen der Vereinten Nationen:

Organisation	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
UNTAA	12	13	18	22	22	28	21
ILO	4	5	6	6	10	12	11
FAO	5	13	11	16	12	17	16
UNESCO	1	2	5	6	8	7	7
ICAO	3	6	6	5	4	3	4
WHO	8	8	7	5	7	9	4
WMO	—	1	1	1	3	3	2
Insgesamt	33	48	54	61	66	79	65

Der schwedische Staat hat Bestimmungen erlassen, denen zufolge staatlichen Angestellten eine etwaige Expertentätigkeit in unterentwickelten Ländern im Hinblick auf Lohn- und Pensionsberechtigung bis zu zwei Jahren angerechnet wird. Mindestens acht- bis zehnjährige praktische Erfahrung auf dem in Frage kommenden Spezialgebiet und gute Sprachkenntnisse sind die wichtigsten Vorbedingungen für die Erlangung eines Expertenauftrages.

Ausbildungsmöglichkeiten in Schweden

Die Veranstaltung von Fortbildungskursen in Schweden selbst, die vor einigen Jahren begonnen wurde, konnte fortgesetzt werden. Zum dritten Male lief in Göteborg ein Kursus in sozialer Gesundheitspflege mit 15 Teilnehmern aus 10 Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas. In enger Zusammenarbeit mit dem Mechanikerverband Schwedens wurde ein einjähriger Fortbildungskursus für iranische Ingenieure im Mai 1959 abgeschlossen. Im April 1958 begann ein internationaler Veterinärkursus, schon der dritte seiner Art, mit 12 Teilnehmern aus 7 Ländern. Die Kosten trug teilweise die FAO.

In letzter Zeit ist Schweden in steigendem Maße als Gastland für Stipendiaten im Rahmen der amerikanischen Auslandhilfe (Third Country Training Program, das seit dem Herbst 1958 in Europa von der Europäischen Produktivitäts-Zentrale verwaltet wird) in Anspruch genommen worden. 232 Fachleute haben Schweden in diesem Jahr (135 im Jahr vorher) im Rahmen des Stipendienprogramms besucht.

Die meisten dieser Stipendiaten wurden mit individuellen Programmen versehen, es kamen jedoch auch Gruppenstudien bis zu zehn Teilnehmern vor. Variierende Spezialinteressen erforderten jedoch meist sehr differenzierte Programme. Die Stipendiaten kamen aus 34 Ländern. Die Studien bezogen sich auf die verschiedensten Gebiete des schwedischen Lebens, wie beispielsweise Kinder- und Altersfürsorge, Wohnungsbau, Rechtshilfe, Budgetfragen usw. Wichtige Studienobjekte waren die Volksbildung, speziell die schwedischen Volkshochschulen, wie auch die Mechanisierung der Landwirtschaft und die Veterinärmedizin.

Außerdem wurden vom Zentralkomitee auch Stipendiaten anderer Kategorien betreut, so beispielsweise zehn indische Ingenieure und Techniker, die im Auftrag der indischen Behörden und mit Hilfe von Stipendien aus der Ford Foundation in den verschiedenen Industrien ihre praktische Fortbildung erfuhren. Im Rahmen des Austauschprogramms der Vereinten Nationen für europäische Sozialarbeiter haben zehn Schweden an Seminaren und Studiengruppen über soziale Fragen in verschiedenen Ländern teilgenommen.

DIE ÖFFENTLICHE DISKUSSION UM DIE ERWEITERUNG DER SCHWEDISCHEN AUSLANDHILFE

In Schweden selbst ist parallel zu den wachsenden Studien- und Beistandsprogrammen eine intensive Aufklärungspropaganda über die technische Hilfe an die Entwicklungsländer durch Presse und Rundfunk erfolgt. Daß diese Fragen die Oeffentlichkeit stark beschäftigen und in das allgemeine Bewußtsein tief eingedrungen sind, beweist das Echo auf diese Aufklärungspropaganda, das sich in zahlreichen Vorschlägen über Form und Ausmaß erweiterter Hilfstätigkeit niedergeschlagen hat. Die Debatte um die schwedische Beistandstätigkeit hat sich in letzter Zeit um die Frage bewegt, ob eine bilaterale Hilfe der multilateralen — die ja durchaus vorherrscht — etwa vorzuziehen sei.

Zwecks Konkretisierung dieser Debatte in der Oeffentlichkeit und um Unterlagen für ein erweitertes Programm zu beschaffen, hatte das Zentralkomitee ein

Gutachten mit konkreten Vorschlägen über eine mögliche Erweiterung der Beistandsaufgaben in Auftrag gegeben. Dieses Gutachten liegt seit dem Spätsommer dieses Jahres vor. Parallel hierzu war auch von der Industrie ein diesbezügliches Gutachten ausgearbeitet worden, das die speziellen Aufgaben der Industrie fixiert hat. Hier spielen wirtschaftliche Interessen mit hinein. Durch die Befürchtung, daß Europa in zwei Wirtschaftsblöcke zerfallen könnte, hat sich die Suche nach neuen Absatzmärkten aktualisiert; konkret gesprochen geht es darum, Exporterleichterungen durch Kreditgarantien zu bekommen. Diese Fragen sind jedoch noch völlig in der Schwebe.

Bei dem Gutachten des Zentralkomitees dagegen ging man von der Ueberlegung aus, daß die vom Zentralkomitee betriebene technische Hilfe das Stadium des Experimentierens passiert habe, das Interesse in der Oeffentlichkeit gestiegen sei und nun auch vom Staat erhöhte Aufgeschlossenheit für erweiterte Hilfeprojekte zu erwarten sein dürfte.

Das Gutachten schlägt für die nächsten Jahre daher Hilfeprojekte in einem Umfang von 12 Millionen Kronen jährlich vor. Damit sollen zunächst die bereits begonnenen Projekte in Aethiopien, Pakistan und Ceylon ausgebaut, weitere Kurse in Veterinärmedizin, Gesundheitsfürsorge, Gießereitechnik und Pflanzenveredelung in Lund und ein internationales Physikerseminar in Upsala abgehalten werden. Ferner sollen Stipendien für ein internationales wirtschaftliches Forschungsinstitut in Stockholm und die internationale Volkshochschule in Kungälv gewährt werden. Eine Verdoppelung der bisher gewährten Stipendien, freie Expertenhilfe und Maßnahmen in Anknüpfung an das multilaterale Beistandsprogramm sind ferner vorgesehen. Auch neue Beistandsprojekte sollen in Angriff genommen werden; so ein Institut für Kleinindustrie in Indien, Gewerbeschulen in Ost-Pakistan, dem Sudan, Liberia und Tunesien; Familienplanungsprojekte in Pakistan, ein Eisen- und Stahlinstitut im Iran, eine Schule für Forstpflege in Indonesien, die Ausbildung von Handarbeitslehrern in Nigeria, weiterer Beistand für höhere Schulausbildung in Aethiopien und Kurse in Schweden für Baufachfragen und Demographie.

In sieben Punkten faßt das Gutachten die Prinzipien zusammen, nach denen schwedische technische Hilfe an die Entwicklungsländer gewährt werden soll: vom Empfängerland werden langfristige wirtschaftliche und soziale Planung vorausgesetzt sowie natürliche Hilfsmittel für eine gesunde wirtschaftliche Entwicklung, wie dort auch ein Bedarf vorliegen muß, dem gerade mit schwedischer Hilfe vorteilhaft begegnet werden kann; Berücksichtigung soll der Wirkungsgrad der schwedischen Hilfe im Hinblick u. a. auf andere Beistandseinsätze finden, ebenso auch die bereits bestehenden wirtschaftlichen Verbindungen zwischen Schweden und dem Empfängerland, und schließlich wird dem Grad der politischen Stabilität im Empfängerland Bedeutung beigemessen. In bezug auf die verschiedenen Formen des Beistandes werden keine prinzipiellen Feststellungen getroffen.

DER ANTEIL PRIVATER ORGANISATIONEN

Im Oktober dieses Jahres konnte Schweden durch seinen Vertreter, Staatsrat Ulla *Lindström*, auf der sogenannten Beitragskonferenz der Vereinten

Nationen in New York mitteilen, daß Schweden seinen Beitrag für den neuen Sonderfonds und das Erweiterte Programm der Technischen Hilfe der Vereinten Nationen für das nächste Jahr auf drei Millionen Dollar festgesetzt hat (ca. 15 Millionen Kronen). Einige Wochen vorher hatte Frau Lindström auf der nordischen Arbeiterkonferenz in Malmö den Vorschlag gemacht, es solle — wie man früher den „Zehnten" an die Kirche abführte — in jedem Land der „Hundertste" der Hilfe für die unterentwickelten Länder geopfert werden. Solche Gedankengänge dürften im gegenwärtigen Augenblick in Schweden wohl verstanden werden. Aus dem Gefühl heraus, das eigene Haus, das „Volksheim" des Sozialstaats, wohl bestellt zu haben und nun auch anderen helfen zu wollen, sind breite Schichten des Volkes zu Aktionen angetreten, die auf dem Wege freiwilliger Sammlungen Mittel für die unterentwickelten Länder über den Rahmen dessen hinaus beschaffen wollen, was von staatlicher Seite bereits getan wird.

So planen die Studenten in Lund Sammlungen bis zu 15 Millionen Kronen. Für Mitte November haben die schwedischen Gewerkschaften eine Sammlung festgesetzt, die 5 Millionen Kronen erbringen soll.

Schließlich ist auch noch die Kirche als bedeutender Faktor der privaten Hilfe an die Entwicklungsländer zu nennen. Die schwedische kirchliche Mission weist teilweise ähnliche Züge auf wie der offizielle technische Beistand Schwedens. Auch die vom Staat einerseits und von der kirchlichen Mission andererseits für den gleichen Zweck aufgebrachten finanziellen Mittel halten sich annähernd die Waage: Im vergangenen Jahr sind laut allgemeiner schwedischer Missionsstatistik durch freiwillige Sammlungen im Lande von der Staatskirche und den sogenannten Freikirchen 19 937 168 Schwedenkronen zusammengebracht worden. 5 426 458 Kronen entfielen davon auf die Staatskirche, die vornehmlich in Südafrika, Südindien, Südrhodesien, Zentralchina, Hongkong und Tanganjika tätig ist; 3 302 632 Kronen auf die Glaubensgemeinschaft Schwedischer Missionsverband mit Stationen im Kongo, in Zentralindien und Japan; 2 191 081 Kronen auf die Evangelische Vaterländische Stiftung mit Missionsfeldern in Aethiopien, Tanganjika und Indien; 2 900 000 Kronen auf die Pfingstbewegung mit umfassender Tätigkeit in Belgisch-Kongo, Südamerika und Mexiko, Asien, Australien, Israel, Tanger und Liberia. Alle diese missionierenden Glaubensgemeinschaften betreiben ihre Arbeit in den Entwicklungsländern nicht nur missionarisch, sondern in hohem Maße auch auf den Gebieten des Unterrichts und der Krankenpflege. Sie unterhalten Volks- und Mittelschulen, Gewerbe- und Industrieinstitute sowie voll ausgerüstete Krankenhäuser.

Der schwedische Anteil an der Welthilfe für die Entwicklungsländer beläuft sich also, rund gerechnet, auf 40 Millionen Kronen jährlich. Wahrscheinlich wird er in den nächsten Jahren noch bedeutend anwachsen. Denn ebenso wie kaum ein anderer Posten im schwedischen Staatsbudget in entsprechend kurzer Zeit so stark angewachsen ist wie der Beitrag für die Entwicklungsländer, so ist auch der Gedanke der Hilfeleistung wie kaum ein anderer in das Bewußtsein des schwedischen Volkes gedrungen und hat hier Wurzeln geschlagen.

Batista, Fidel Castro und die Wachstumsprobleme Kubas

Von George Pendle

VORBEMERKUNG

1958 war das zweite und zugleich das entscheidende Jahr des Krieges, den der intellektuelle Sozialist von Kuba, Fidel *Castro*, und seine Guerillas gegen den Diktator Fulgencio *Batista* geführt haben. Castros Hauptquartier befand sich in den Bergen im östlichen Randgebiet der Insel, die ungefähr 1200 km lang ist. Aus ihrem Versteck im Gebirge durchstreiften die Aufständischen das Land bis zur Mitte der Insel, steckten Zuckerplantagen in Brand, sprengten Brücken in die Luft, unterbrachen Eisenbahnverbindungen, rissen Straßen auf, zerstörten Telefon- und Telegrafenleitungen sowie Stromnetze, überlisteten die Regierungstruppen und störten den Gang der Volkswirtschaft. Durch Schmuggel erhielten die Aufständischen Munition aus Venezuela und anderen Ländern des karibischen Raumes. Die Vereinigten Staaten von Amerika, die jahrelang *Batista* als Freund behandelt hatten, nahmen allmählich eine neutrale Haltung ein. Sie weigerten sich, an eine der beiden Seiten Waffen zu liefern. In den letzten Wochen des Jahres 1958 entzogen die reichen Geschäftsleute der Regierung ihre Unterstützung (die schon lange im Schwinden begriffen war) — sie fürchteten nämlich, daß die Zuckerernte des Jahres verlorenginge, wenn der Bürgerkrieg fortdauerte, und zweifelten daran, ob es *Batista* jemals gelänge, *Castro* zu besiegen. *Batista* floh am 1. Januar 1959 vor der Morgendämmerung aus dem Lande.

Daraufhin wurde Fidel *Castro* in den Zeitungen vieler Länder als großer Held der Demokratie gefeiert. Es wurde leichtfertig angenommen, daß Kuba so lange eine Demokratie gewesen sei, bis *Batista* 1933/34 die Macht ergriff, und daß die Kubaner nun zu jenen idyllischen politischen Verhältnissen zurückkehren würden. Kuba war jedoch zu keiner Zeit — im europäischen oder amerikanischen Sinne — eine Demokratie. *Castro* war nicht so sehr an der Errichtung einer parlamentarischen Demokratie interessiert als vielmehr daran, Kuba wirtschaftlich und sozial zu einem modernen Staat zu machen. Um Castro zu verstehen, ist es vor allem nötig, einen Blick auf Kubas geographische Lage und seine Vergangenheit zu werfen. Dann werden hinter der abenteuerlichen Figur des Guerillaführers Grundprobleme der lateinamerikanischen Politik sichtbar.

Castro steuert Kuba durch eine typisch moderne Entwicklung des Uebergangs, die früher oder später in jedes Land kommt und die notwendigerweise unangenehm ist. Nach den Worten von Professor Walt Whitman *Rostow* ist es eine Phase im Leben eines Volkes, wenn „eine neue führende Elite auftaucht und man ihr Spielraum für den Aufbau einer modernen industriellen Gesellschaft geben muß. Diese Elite muß die auf Bauerntum beruhende alte Elite bis zu einem gewissen Grad an Autorität übertreffen, deren Griff auf das Einkommen über dem Mindestniveau des Verbrauches gelockert und gebrochen werden muß." Darüber hinaus haben in solchen Zeiten diejenigen Leute, die dabei sind, die herkömmliche Gesellschaft zu entwurzeln, gewöhnlich eine starke nationalistische Tendenz, „weil die herkömmliche Gesellschaft sie vor der Demütigung durch Ausländer

nicht schützen konnte oder zu versagen drohte".[1] In Kuba sind diese Ausländer amerikanischer Staatsangehörigkeit, und eine der größten Sorgen *Castros* besteht darin, daß Kuba sie aus wirtschaftlichen Gründen noch braucht. So geben die Ereignisse in Kuba auch Einblick in die Probleme der Entwicklungsländer und ihres wirtschaftlichen Wachstums.

FOLGEN AUS DER GEOGRAPHISCHEN LAGE

Der äußerste Westen Kubas liegt fast in Sichtweite der amerikanischen Halbinsel Florida. Havanna liegt viel näher als irgendein anderer dichtbesiedelter Teil Lateinamerikas an den wichtigen Zentren der amerikanischen Bevölkerung. Mit ihren hervorragenden natürlichen Häfen hat die Insel im Verhältnis zu dem gesamten karibischen Raum einschließlich des mittelamerikanischen Festlandes und des Panamakanals eine besondere strategische Bedeutung. Die Folgen aus dieser geographischen Lage waren tiefgreifend.

1. Als sich zu Beginn des 19. Jahrhunderts die Emanzipationsbewegung in den spanischen Kolonien Mittel- und Südamerikas ausbreitete, benutzten die Spanier Kuba als Ausgangspunkt für ihre Kampfhandlungen gegen das Festland. Sie klammerten sich weiterhin hartnäckig an Kuba, und obgleich die Kolonien auf dem Festland in den ersten 25 Jahren des Jahrhunderts die Unabhängigkeit erlangten, wurde Spanien erst im Jahre 1898 gezwungen, die Insel aufzugeben[2]. In der Zwischenzeit verhielten sich die Negersklaven (aus Afrika eingeführt) allgemein apathisch, und die Sklavenhalter hatten kein Interesse, die Verhältnisse zu ändern; das Vorhandensein einer starken spanischen Besatzung an diesem strategischen Platz garantierte jedoch auf jeden Fall, daß gelegentliche Versuche, einen Aufstand herbeizuführen, geradezu zum Scheitern verurteilt waren. So erlebte Kuba länger als irgendeine andere Kolonie, mit Ausnahme von Puerto Rico, die spanische Herrschaft; im 19. Jahrhundert war diese Herrschaft in erschreckendem Maße korrupt. Es war eine Zeit, in der die spanischen Beamten nur danach strebten, sich selbst zu bereichern. Doch als die Spanier schließlich unterlagen, „stellte dieses schlechte Regierungsvorbild das politische Ideal dar, an dem allzu viele Kubaner mit ganzem Herzen hingen. Das Beispiel, das die Kolonialherrschaft in vier Jahrhunderten gab, wobei die letzteren Jahre zu den schwächsten und brüchigsten zählten, konnte erwartungsgemäß nicht zugunsten eines Staatsbildes aufrichtiger und verantwortlicher Demokratie durch Zauber verschwinden[3]." Die Herrscherklasse Kubas wiederholte die alten Mißbräuche.

2. Ebenso hat die nahe Lage Kubas zu den Vereinigten Staaten bedeutende Auswirkungen auf die Geschichte des Landes gehabt. Im 19. Jahrhundert hofften und glaubten angesehene nordamerikanische Staatsmänner, daß Kuba durch den natürlichen Gang der Dinge ein Teil der Vereinigten Staaten von Amerika werden würde. Als in den 90er Jahren des 19. Jahrhunderts im östlichen Kuba ein besonders entschlossener Aufstand gegen Spanien einsetzte, standen die Nordamerikaner auf seiten der Rebellen; und tatsächlich war der Sturz der spanischen Herrschaft im Jahre 1898 durch amerikanische See- und Landstreitkräfte herbeigeführt worden. Danach schritten die Vereinigten Staaten von Amerika von Zeit zu Zeit ein, um in dem immer wieder gestörten Land die Ordnung herzustellen.

Eine so fruchtbare Insel, so nahe gelegen, hat natürlich Kapitalanlagesuchende aus den Vereinigten Staaten angezogen. Die Vereinigten Staaten von Amerika brauchten Zucker, und Kuba hat alle geeigneten Voraussetzungen für die tropische Landwirtschaft. Billige schwarze Arbeiter (Abkömmlinge der Negersklaven) standen zur Verfügung. F. A. *Kirkpatrick* schrieb[4]: „Die nahe Lage, gegenseitige Bedürfnisse und der große potentielle Reichtum in Händen unbedachtsamer und nachlässiger Menschen

haben das amerikanische Geschäftsunternehmen begünstigt; die amerikanischen Kapitalanlagen wurden von kubanischen Politikern und Geschäftsleuten begrüßt und gefördert. Das Ergebnis besteht nun darin, daß ein großer Teil des fruchtbarsten Landes in Kuba im Besitz von Amerikanern ist und von ihnen verwaltet wird, und zwar meistens von Aktiengesellschaften, deren Aktionäre abwesend sind und die vom entsprechenden Vorstand und Aufsichtsrat in New York geleitet werden. Die großen, in amerikanischem Besitz befindlichen Zuckerfabriken haben den Lebensstandard des kubanischen Bauern gehoben, haben aber auch sein Leben beherrscht." Preston *James* fügt hinzu[5]: „Kuba ist im wesentlichen ein wirtschaftliches Schutzgebiet der Vereinigten Staaten ... Als eine beträchtliche Anzahl von Nordamerikanern, die in gewinnbringenden Unternehmen ihr Geld anlegen wollten, über ihre eigenen Grenzen hinaus Ausschau zu halten begannen, fiel ihr Augenmerk in erster Linie auf Kuba. Kubas Lage an der Schwelle des größten Zuckermarkts der Welt hat dieser nächsten der lateinamerikanischen Republiken einen sehr bestimmten Anstieg des materiellen Wohlstandes, eine Beschleunigung der wirtschaftlichen Tätigkeit gebracht; jedoch hat Kuba im Laufe der Entwicklung einen hohen Grad der wirtschaftlichen Unabhängigkeit verloren oder konnte diesen niemals erreichen." Außer den strategischen Erwägungen war natürlich das Vorhandensein derart großen nordamerikanischen Eigentums auf der Insel ein wichtiger Grund dafür, daß sich die Regierung der Vereinigten Staaten zum Schutze dieser Interessen einschaltete. Und als amerikanische Marinestreitkräfte zur Aufrechterhaltung der Ordnung auf Kuba stationiert waren, hat natürlich die daraus folgende Stabilität der inneren Angelegenheiten des Landes weitere nordamerikanische Investitionen gefördert[6], wodurch den amerikanischen Interessengruppen ein Beweggrund gegeben war, Washington noch mehr zur Intervention und zum Schutz ihrer Interessen zu drängen.

3. Die geographische Lage und die physikalische Beschaffenheit Kubas haben eine besonders geartete Revolution begünstigt. Die Spanier ließen sich im wesentlichen im Nordwesten um den Hafen von Havanna nieder. Heute ist die westliche Hälfte von Kuba noch das am dichtesten besiedelte Gebiet mit Havanna als Hauptstadt. In dem entlegenen östlichen Gebiet sind die rauhen, bewaldeten Berge der Sierra Maestra ein idealer Schlupfwinkel für die Aufständischen, von wo aus sie gegen die sehr weiten Verbindungslinien der Regierung von Havanna hervorbrechen können.

In der späteren Zeit der spanischen Kolonialherrschaft wurde die kubanische Revolutionstechnik entwickelt. Die Rebellen würden fliehen oder verbannt werden. Sie würden sich natürlich auf das nahe gelegene Festland oder zu anderen karibischen Inseln begeben, wo sie sofort Pläne für ihre Rückkehr schmieden, Geld von ihren Unterstützern sammeln, militärische Abenteurer für ihre kleinen Armeen einziehen und Munition kaufen konnten. Dann würden sie in ein paar kleinen Schiffen lossegeln und an der östlichen Küste an Land gehen und in der Sierra Maestra untertauchen. Der berühmteste Rebell des 19. Jahrhunderts war der Dichter und Journalist José *Marti* — Kubas Volksheld —, der hinter der größten und letzten revolutionären Bewegung gegen die spanische Herrschaft stand. Dafür, daß Marti die spanische Verwaltung kritisierte und die Opposition wachrief, wurde er ins Exil geschickt. Er lebte in den Vereinigten Staaten, Mexiko, Guatemala, Venezuela, Santo Domingo und anderenorts, wo er durch überzeugende Reden und Schriften Gelder bekam. Im Jahre 1895 landeten er und seine Begleiter in der Nähe von Santiago im äußersten südöstlichen Teil Kubas. Marti wurde in einem kleinen Gefecht in den ersten Wochen des Kampfes getötet, aber die Revolution endete nicht mit seinem Tod. Die Aufständischen kamen von den Bergen herunter und rückten in das Land vor, in dem sie alles zerstörten, was dem Feind nützlich sein könnte. In den letzten Jahren haben wir erlebt, daß Fidel *Castro*, der in demselben Teil der Insel landete und von dort aus seine Kampfhandlungen startete, dieselbe Art der Vorbereitung und des Vorgehens getroffen hat. Kubas geographische Lage bestimmte die Art und Weise der Revolution.

Die Guerillafeldzüge gegen die Spanier und (60 Jahre später) gegen *Batista* sind sich noch in verschiedenen anderen Dingen ähnlich. Zum Beispiel haben die Aufständischen des Jahres 1895 die ehrliche Ueberzeugung gehabt, daß die Zerstörung des Lebensunterhaltes des Volkes die Bauern nicht zum Gegner machen, sondern sie im Gegenteil zur Unterstützung der revolutionären Sache bewegen würde. *Castro*, wie dies ein Kommentator darlegte[7], kalkulierte in derselben Richtung: „Die Strategie der Aufständischen besteht darin, die verhältnismäßig ausgewogene und gedeihende Volkswirtschaft zu unterbrechen, in der Hoffnung, daß dies den passiven Teil der Bevölkerung zur Teilnahme am Aufstand antreiben würde ... Dadurch, daß er sich diesen Plan zu eigen macht, geht Senor Castro ein überlegtes Risiko ein. Er ist der Meinung, daß der Groll der Kubaner über die Zerstörung des Eigentums und den Verlust von Arbeitsplätzen sich nicht gegen ihn wendet, sondern gegen Präsident Batista." Castro hat sich auch nicht getäuscht.

Im Jahre 1895 kam den Aufständischen der Umstand zu Hilfe, daß das Land sich bereits in einer wirtschaftlichen Krise befand: „Der Augenblick für den Aufstand war gut gewählt. Auf Grund eines Gegenseitigkeitsvertrages zwischen Spanien und den Vereinigten Staaten erlebte die Zuckerindustrie von 1891 bis 1894 eine Zeit des Gedeihens. Im Jahre 1894 wurde der Vertrag zum großen Nachteil Kubas gekündigt. Armut und Hunger erwiesen sich als ausgezeichnete Militärwerber und ließen die Streitkräfte, die mit *Gomez* und *Maceo* marschierten, anwachsen[8]."

BATISTA, DER „STARKE MANN" KUBAS

Das republikanische Kuba erbte von Spanien die Tradition einer autoritären und korrupten Regierung, großangelegte Zuckerfelder[9] und ein von Armut heimgesuchtes Bauerntum. Selbst Präsident *Machado* — der bei seiner Amtsübernahme im Jahre 1925 ein fortschrittliches Programm für das Aufleben der Volkswirtschaft vorbrachte — kehrte bald zu den üblichen Praktiken zurück. Die Weltwirtschaftskrise trat während seiner Präsidentschaft ein und verursachte einen Sturz der Zuckerpreise (Zucker war stets der Hauptfaktor der Wirtschaft Kubas) und einen weitverbreiteten Anstieg der Arbeitslosigkeit. In demselben Maße, wie die Unzufriedenheit zunahm, wurde Machado beunruhigt und gewalttätig. „Die Universität und sämtliche höheren Schulen wurden geschlossen, um dem Aufruhr seitens der Studenten Einhalt zu gebieten; überall gab es Spione, Verbrecher wurden aus dem Gefängnis freigelassen (um die Reihen der Krieger zu verstärken), die die Feinde Machados oder Verdächtige beseitigten. Mord, Folter, Einzelhaft und ‚stillschweigendes Verschwinden' waren die Methoden der Regierung[10]." Im Jahre 1933 schließlich wandte sich die Armee gegen den Präsidenten, der von der Insel floh. „Dann kam eine wilde Menschenjagd auf Spione, Krieger und Anhänger Machados, die aus ihren Verstecken hervorgeholt und auf den Straßen getötet wurden[11]." Der starke Mann, der aus dieser Zeit der Mißstände hervorging, war ein Feldwebel namens Fulgencio *Batista*, der, sich selbst zum Oberst befördernd, Chef der Armee wurde. Batista ernannte eine Reihe von Präsidenten und setzte sie wieder ab und war wahrhaft ein Diktator, obgleich er den Titel des Staatsoberhauptes noch nicht selbst übernommen hatte. Im Jahre 1938 schrieb *Kirkpatrick*[12] mit vorsichtiger Billigung seiner Herrschaft: „Es scheint, daß Kuba den vernichtenden Schock der Tyrannei Machados mit einer politischen Fähigkeit überwunden hat, die zu der früheren republikanischen Zeit im Gegensatz steht. Wie andere kluge Dikatoren trachtet Batista danach, die Geschäftskreise für sich zu gewinnen und sich durch Aufrechterhaltung der Ordnung im

Ausland Achtung zu verschaffen.“ Es bestand wenig Anspruch auf Demokratie; aber vielleicht dachte der Historiker an folgende Worte von *Pope:*

“For forms of government let fools contest,
Whate'er is best administered is best.”

Im Jahre 1940 übernahm *Batista* die Präsidentschaft in eigenem Namen.

Ebenso wie *Kirkpatrick* waren spätere Historiker von der Führung des Landes durch den Diktator beeindruckt, obgleich sie zunehmende Mängel im Regime bemerkten, das bei alledem kubanisch war und von dem man nicht erwarten konnte, daß ihm auf die Dauer die typischen Merkmale fehlen. Batista befestigte seine Position dadurch, daß er die Besoldung der Armee erhöhte, wohnliche Kasernen baute und den Streitkräften auf verschiedene andere Art und Weise schmeichelte. „Er kannte sehr wohl das Streben der kubanischen Mittelklasse nach Stellen im öffentlichen Dienst, und er gebrauchte seine Gönnerschaft in vollstem Maße ... Die Gewerkschaftsbewegung wurde geschickt gefördert, und Tausende von Arbeitern profitierten von des Diktators Verbesserungen der Löhne und Arbeitsbedingungen[13].“ Hubert *Herring*, der im allgemeinen für die Sache ist, aber verhängnisvolle Anzeichen feststellt, fährt fort[14]: „Batista gab Kuba eine bessere Regierung, als es jemals hatte. Die Straßen auf dem Lande und in der Stadt waren sicherer. Die öffentlichen Arbeiten wurden schneller abgewickelt ... Die Presse erfreute sich meistens beachtlicher Freiheit. Politische Morde kamen nur selten vor. Diejenigen, die die Regierung kritisierten, wurden nicht ins Gefängnis geworfen — jedenfalls nicht so viele. Die Korruption ließ nach oder wurde wenigstens durch Gesetze eingeschränkt. Batista selbst wurde reich, indem er Provisionen aus Verträgen, Schmiergelder von den Zollbehörden und Prozente aus der Staatslotterie bezog.“

Im Jahre 1944 ließ sich *Batista*, der nun wahrhaft ein sehr reicher Mann war, in Florida nieder. Seine zwei Nachfolger in der Präsidentschaft konnten die bestechlichen Beamten, von denen sie umgeben waren, nicht kontrollieren. „Der Zusammenbruch der Polizeikräfte, des Gerichtswesens und der öffentlichen Verwaltung war derart stark, daß er gewinnbringende Geschäftstätigkeit bedrohte und die Investoren aus dem Ausland seltener werden ließ[15].“ Es herrschte allgemeine Erleichterung, als *Batista* 1952 gewaltsam wieder die Macht ergriff; aber in den folgenden Jahren wurde seine Diktatur in zunehmender Weise autokratisch und ebensosehr korrupt, wie es die vorhergehenden Regierungen waren. Während sich *Castros* Aufstand in der Zeit von 1957 bis 1958 entwickelte, wurde *Batista* so gewalttätig wie *Machado* — er besaß allerdings Flugzeuge, mit denen er seine Feinde und die entlegenen Dörfer, in denen sie sich manchmal versteckten, bombardieren konnte.

Gegen diesen Hintergrund und in diesem Rahmen — geschaffen durch die geographische Lage, die Geschichte und die Tradition — errang Fidel *Castro* im Januar 1959 den Sieg.

CASTROS SENDUNG

Castros Werdegang war der eines Berufsrevolutionärs. Im Jahre 1947, im Alter von 21 Jahren, nahm er an einem ergebnislosen Angriff zur See gegen den Dik-

tator der Dominikanischen Republik, *Trujillo*, teil. Während der Aufstände des Jahres 1948 war er in Bogota (Kolumbien), um gegen die ausländische (das heißt amerikanische) Einmischung in Lateinamerika zu demonstrieren. Er gehörte zu den Führern eines nicht erfolgreichen Aufstandes gegen *Batista* im Jahre 1953, und dann ging er, nachdem er eine Zeitlang im Gefängnis gesteckt hatte, nach Mexiko ins Exil, um (in der herkömmlichen Weise) seine Rückkehr im Jahre 1956 vorzubereiten.

Ebenso wie *Marti* vor ihm, ist *Castro* ernster Natur und ein Mann, der sich seiner Sache mit jugendlicher Begeisterung restlos verschrieben hat. Er verabscheut Diktaturen des rechten Flügels, Unehrlichkeit im öffentlichen Leben, soziale Ungleichheit und die wirtschaftliche Beherrschung durch Nordamerika. Sein Grundziel besteht im sozialen und wirtschaftlichen Wiederaufbau; nach dem Sturz von *Batista* begann er sofort, seine Ideen in die Tat umzusetzen. Von Anfang an war sein Vorgehen nicht demokratisch — in der geläufigen Bedeutung dieses Begriffes —, denn er regierte durch Verordnungen, nachdem er erklärt hatte, daß Wahlen drei bzw. vier Jahre aufgeschoben werden müßten, nicht nur weil sie bei früherem Stattfinden „ein Plebiszit für uns sein würden", sondern auch weil die „alten Wahlübel Tyrannei und Oligarchie zurückbringen würden".[16] Es ist klar, daß er wenig Vertrauen auf ein Wahlverfahren setzt.

Die von *Castro* erlassenen Verordnungen hatten drei Hauptziele: Kuba von allen Spuren des Batista-Regimes und von Bestechung und sozialer Bevorzugung zu „reinigen", den Lebensstandard der Armen zu heben und die Wirtschaft von der Beherrschung durch die Vereinigten Staaten zu befreien. Zu den Methoden für die Erreichung dieser Ziele gehört folgendes:

1. „Die Reinigung" begann im Januar 1959 mit einer Menschenjagd, die noch unbarmherziger war als diejenige, die nach dem Sturz *Machados* stattgefunden hat. Kriegsgerichte wurden errichtet, um die Kollegen und Anhänger *Batistas* zu verurteilen, die (gemäß einem ziemlich zweifelhaften Präzedenzfall in Nürnberg) als „Kriegsverbrecher" bezeichnet wurden. Mindestens 600 dieser Leute wurden summarisch zum Tode verurteilt und durch Erschießung hingerichtet. Hunderte wurden ins Gefängnis geschickt. Der Kongreß wurde aufgelöst, und sämtliche Inhaber von Dienststellen in der Staatsverwaltung und den Streitkräften wurden — selbst wenn sie nicht als Kriegsverbrecher abgeurteilt wurden — entlassen. Das Eigentum eines jeden, der unter *Batista* seit dem Staatsstreich 1952 Vergünstigungen erhalten hatte, wurde vom Staat beschlagnahmt. Ein kommunistischer Schreiber gab dazu einen hoffnungsvollen Kommentar ab: „Die (Castro-) Revolution zerstörte den letzten Rest an Staatsmacht, angefangen bei der Staats- und Bezirksexekutive, Legislative und dem Aufbau der Rechtsprechung bis zur Armee, Marine, Luftwaffe und bis zum gesamten Polizeiwesen. Seit der mexikanischen Revolution von 1910 hat nichts Vergleichbares in Lateinamerika stattgefunden. Das kubanische Volk war daher das erste, das sich in fast einem halben Jahrhundert den Weg zur Demokratie und wirtschaftlichen Unabhängigkeit bahnte, was seit dem Sturz der spanischen und portugiesischen Herrschaft Lateinamerika versagt blieb[17]."

Castro selbst übernahm das Amt des Ministerpräsidenten und ernannte (wieder einmal in der herkömmlichen Weise) Manuel *Urrutia* zum Marionettenpräsiden-

ten. Für die Schulen wurden neue Unterrichtsbücher geschrieben, in denen die Ideale der Revolution hervorgehoben wurden[18]. *Castros* Säuberungseifer ging sogar so weit, daß er sich mit der Ernährungsweise des Volkes befaßte: Er empfahl den Kubanern, weniger Fleisch und mehr Fisch zu essen[19].

Einige Reformvorschläge erwiesen sich als undurchführbar. *Castro* hatte erklärt, daß er den Fremdenverkehr dadurch „säubern" wolle, daß er die Spielkasinos (die meisten gehörten amerikanischen Gangstern), die Bordelle und andere anstößige Einrichtungen schließen werde, die Havanna den Ruf des „Las Vegas des karibischen Raumes" eingebracht hatten. Diese Politik mußte jedoch bald geändert werden, da die Schließung der Kasinos Hunderte von Kubanern arbeitslos gemacht hätte und eines der wichtigsten Anziehungsmittel für Touristen aus den Vereinigten Staaten von Amerika beseitigt hätte — eine wichtige Einnahmequelle von Dollars. Es wurde dann der Versuch unternommen, Mitglieder der besser situierten sozialen Schichten jedesmal dann zu besteuern, wenn ihre Bilder oder Namen in den Zeitungen erschienen. Der hochangesehene, dort ansässige Korrespondent der *New York Times* bemerkte[20]: „Die junge revolutionäre Regierung, die, im Sinne von Fidel Castro, nun versucht, eine Wirtschaft mit e i n e r sozialen Klasse — der Mittelklasse — zu schaffen, hat keine Geduld mit der Tradition. Sie ist entschlossen, Kuba in einigen Monaten umzuformen. Ihre Verachtung der ‚Gesellschaft' ist offenkundig." Trotzdem erzeugte der Vorschlag, Mitglieder der „Gesellschaft" dafür zu besteuern, daß ihre Namen und Fotografien in Zeitungen erschienen, eine derartige Lächerlichkeit, daß man ihn fallenlassen mußte.

2. Das beste und höchst lobenswerte Ziel der Revolution — oder wenigstens ihres Führers — besteht darin, den Lebensstandard der Armen zu heben. Zu den ersten Maßnahmen *Castros* zählte eine zwangsläufig vorgenommene Senkung der Mieten und der Preise für bestimmte wichtige Waren (wie z. B. Reis und Bohnen) und für öffentliche Dienste (wie z. B. Elektrizität in ländlichen Gegenden). Sein Agrarreformgesetz jedoch, das am 4. Juni verkündet wurde, war die wichtigste Maßnahme aller seiner Vorhaben, auf die es ihm vor allem ankam. Das Gesetz hatte ein dreifaches Ziel:

a) Land für diejenigen zu beschaffen, die es bearbeiten, um ihnen dadurch ein größeres Sicherheits- und Verantwortungsgefühl zu geben. (Lediglich ein Prozent der 6 400 000 Einwohner Kubas besitzt gegenwärtig mehr als ein Drittel Land.)

b) Land für die Arbeitslosen zu beschaffen (sie belaufen sich auf über 700 000) und ihnen dadurch die Möglichkeit zu geben, ihre eigene Nahrung anzubauen.

c) Die Macht der großen, im Besitz von Amerikanern befindlichen Zuckerfabriken dadurch zu beschneiden, daß man sie daran hindert, weiteres eigenes Land zu besitzen. (Amerikanische Gesellschaften besitzen jetzt ungefähr 1 660 000 Morgen.)

Die Hauptklauseln des Agrarreformgesetzes bezogen sich auf folgendes: Der größte Landbesitz, den eine Einzelperson oder Gesellschaft besitzen durfte, sollte 1000 Morgen haben, mit Ausnahme von Zucker-, Reis- und Rinderfarmen, die 3333 Morgen haben durften. Land, das über diese Maximalgröße hinausging, sollte enteignet und an solche verteilt werden, die kein Land besaßen, und zwar 66 Morgen pro Familie. Sogar kleinere Farmen sollten, wenn möglich, teilweise enteignet werden, um Pächtern und Ansiedlern das „lebensnotwendige Mini-

mum“ von 66 Morgen zu geben. Die Entschädigung für die Enteignung sollte in Form von auf 20 Jahre lautenden Staatspapieren mit einem Zinsfuß von 4½ vH erfolgen, wobei die Wertbemessung auf dem Eigentumswert, wie er früher für die Steuerfestsetzung galt, beruht. Kein Ausländer durfte Land besitzen oder erben. Jeder Landbesitzer sollte die Verfügungen eines neuerrichteten Instituts für Agrarreformen befolgen, das darüber entscheiden sollte, wie man das Land anzubauen hat, und das denjenigen, die im Rahmen des neuen Gesetzes Land erhalten, finanzielle und technische Hilfe zukommen lassen sollte. Diejenigen, die auf diese Weise Land erhielten, durften es nicht verkaufen oder verpfänden. Nur ein Familienangehöriger durfte es erben.

Die kubanischen Landbesitzer, die sich gegen das Gesetz erhoben (wie es die Rinderfarmer des Zentralbezirks Camagüey taten), wurden als „Gegenrevolutionäre“ bezeichnet, und *Castro* — der gegen die Opposition immer intoleranter wurde — verkündete für „gegenrevolutionäre Tätigkeiten“ die Todesstrafe. Als die amerikanische Regierung in taktvoller Weise „ernsthafte Bedenken“ darüber zum Ausdruck brachte, daß die amerikanischen Landbesitzer keine „schnelle, angemessene und wirksame“ Entschädigung erhalten sollten und daß diese weite Streuung von Land der kubanischen Wirtschaft schaden könnte[21], antwortete *Castro* zornig, daß seine Regierung allein die Macht hätte, darüber zu entscheiden, was den Belangen des kubanischen Volkes am meisten entspräche, und „er irgendwelche Hinweise oder Vorschläge nicht gelten läßt und nicht gelten lassen will, die auch nur im geringsten die Volkssouveränität und Würde zu beeinträchtigen vermögen“.[22] Das strittige Agrarreformgesetz erzeugte die erste ernsthafte Mißstimmung innerhalb der Partei Castros und war einer der Hauptgründe, warum im Juni fünf Mitglieder seines Kabinetts zurücktraten.

In seinen Bemühungen, den Lebensstandard des Arbeiters zu heben und die Arbeitslosigkeit zu senken, kündigte *Castro* an, daß er große öffentliche Arbeiten einleiten (insbesondere in dem vernachlässigten östlichen Teil der Insel, wo seine Revolution ihren Anfang nahm) und daß er die Industrialisierung fördern wolle, die ebenso dazu dienen solle, die Volkswirtschaft vielseitiger zu gestalten, und dadurch die übermäßige Abhängigkeit des Landes vom Zuckerexport verringern sollte.

3. Bereits in den ersten Wochen seiner Herrschaft begann *Castro* einzusehen, daß sein Plan zur Befreiung der kubanischen Wirtschaft von der amerikanischen Beherrschung nur mit äußerster Schwierigkeit durchzuführen sei. Ebenso wie viele andere lateinamerikanische Führer hatte auch er Freude daran, die Vereinigten Staaten von Amerika in der Oeffentlichkeit zu tadeln — ein unfehlbares Mittel, um von den Menschen Beifall zu erhalten, denen gelehrt wurde, daß der Riese im Norden ein Volk der Ausbeuter sei —, und er erntete vor allem dann Beifall, wenn sich unter den Zuhörern viele Arbeiter befanden, die bei den amerikanischen Zuckergesellschaften nur eine jahreszeitlich bedingte Beschäftigung fanden und in der zweiten Hälfte des Jahres arbeitslos wurden. In seinen langen Reden im Fernsehen (das er sich als das beste Mittel ausgesucht hat, um die weitzerstreuten und teilweise des Lesens und Schreibens unkundigen Menschen zu erreichen) griff er die amerikanische Regierung und Presse an, daß sie ehemals das Batista-Regime unterstützt hätten, daß sie ihr Entsetzen über seine Massenhinrichtungen der Batista-Anhänger zum Ausdruck gebracht hätten, daß sie ihn

tadelten, als er erklärte, daß Kuba im „kalten Krieg“ eine neutrale Stellung beziehen solle, daß sie (allerdings taktvoll) sein Agrarreformgesetz kritisiert hätten und daß sie die Vermutung ausgesprochen hätten, seine Bewegung sei kommunistisch oder stehe zumindest unter kommunistischem Einfluß. Gewiß gab es Kommunisten unter den Guerillas Castros, und die Guerillas stellen heute die Elite in Kuba dar. Man weiß, daß Vertreter des kommunistischen China unter den 30 000 chinesischen Arbeitern Kubas aktiv gewesen sind[23]. *Castro* selbst hat gesagt, daß er weder pro- noch antikommunistisch, sondern einfach „für“ das Volk Kubas — insbesondere für die benachteiligten Leute — sei.

Auch als er sich gegen die amerikanische Einmischung wandte, war *Castro* vorsichtig. Im April besuchte er die Vereinigten Staaten von Amerika und zeigte bei seinen Gesprächen mit Geschäftsleuten an verschiedenen Orten entgegenkommende Vernunft. Er weiß, daß die Nordamerikaner immer noch die größten Abnehmer der kubanischen Exporte sind — obgleich er Batistas Politik der bewußten Erschließung anderer Märkte (so z. B. in Japan, Großbritannien, Deutschland, dem sowjetischen Block und in Aegypten) weiterführte. Er ist sich darüber im klaren, daß er sein Augenmerk auf die Nordamerikaner richten muß, wenn er den Fremdenverkehr auf Kuba neu beleben will und wenn er in sehr großem Maße Anleihen und private Investitionen zur Finanzierung seiner Programme für öffentliche Werke und Industrialisierung braucht. Deshalb hat er sich alle Mühe gegeben, die Nordamerikaner davon zu überzeugen, daß sein Regime keine persönliche Diktatur darstelle, sondern ein „saubere“ und „reine“ Form einer repräsentativen Demokratie, die es verdiene, von ihnen gebilligt zu werden. Diese Behauptung wäre dann nicht unrichtig, wenn die Erprobung der Demokratie darin bestünde, daß sie auf dem Applaus der Massen auf dem Marktplatz beruhe anstatt, wie wir zu glauben geneigt sind, auf der geheimen Wahl und der Regierung mit freien Parteien. Mindestens zwei Drittel der Kubaner stehen hinter *Castro*, und zwar deswegen, weil zwei Drittel der Bevölkerung Landarbeiter sind und (abgesehen von irgendwelchen anderen Gründen ihrer Begeisterung) er ihnen wiederholt versichert hat, daß seine Regierung vor allem eine Regierung für die Bauern sei. Sein Agrarreformgesetz beweist diese Behauptung, die noch dadurch unterstützt wird, daß er (nach den Worten eines amerikanischen Journalisten) „dem Messer (Machete) die traditionelle Bedeutung als Symbol der kubanischen Revolution wiedergegeben[24]“ hat. Er erklärte der Bevölkerung, sie solle ihre Messer schärfen, damit sie imstande sei, die Revolution zu verteidigen. Als *Castro* im Juli eine halbe Million Bauern nach Havanna brachte, damit sie dort für ihn demonstrierten, schwenkten sie lebhaft ihre Macheten und jubelten ihm zu. Ueber diese Demonstration schrieb die Regierungszeitung triumphierend, daß sie wirklich einem demokratischen Wahlsieg gleichkomme.

Um seine politischen Ziele mit möglichst wenig Worten und Zeitverlust ausführen zu können, hat es *Castro* darauf angelegt, die Begeisterung der Massen in Revolutionsstimmung zu halten. Daß er dies fertigbringt, zeigte sich vor allem während der Krise im Juli, als — nachdem der Marionettenpräsident versucht hatte, einige seiner extremsten Verordnungen abzuwehren oder zu mäßigen — Castro dem bedauernswerten Präsidenten *Urrutia* und jedem anderen, der zu Widerspenstigkeit neigte, einen Denkzettel gab. Wie er dies anfaßte, glich dem Vorgehen Perons in Argentinien. *Castro* gab plötzlich sein Amt als Ministerpräsi-

dent auf und zog sich zurück. Daraufhin schwärmte die Menge auf die Straßen und forderte seine Rückkehr. Daraus geht ganz klar hervor, daß seine Popularität und Macht unfehlbar da und überwältigend waren. Dann trat er vor dem Fernsehen sehr dramatisch auf und bezeichnete den Präsidenten *Urrutia* als „Verräter". Urrutia, der im Präsidentenpalast dem Fernsehprogramm zusah und zuhörte, entnahm daraus, daß sich das Land gegen ihn wandte, und ehe der „ehemalige Ministerpräsident" seine Rede beendet hatte, ließ er ihm noch in der Rundfunkstation seinen Rücktritt mitteilen. *Castro*, der auf den Lärm des Volkes hörte, den er selbst entfacht hatte, übernahm wieder den Posten des Ministerpräsidenten und ernannte einen anderen seiner Anhänger, nämlich Osvaldo *Dorticos*, zum Präsidenten. Die Zeitschrift *Time*, die *Castro* in der vergangenen Zeit stets unterstützt hatte, bemerkte in bitterem Tone[25]: „Seit der Zeit in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts, als der Diktator Fulgencio Batista in zwei Jahren fünfmal eine Marionettenfigur vorstellte, kam es nicht vor, daß ein Präsident von Kuba mit einer derartigen Verachtung behandelt wurde. Kein Kubaner könnte sich sicher fühlen, wenn ein einziger Mann mit bloßen Worten die Macht besitzt, den Präsidenten seines Landes so schnell zum Verräter zu degradieren." Es handelte sich um eine nicht orthodoxe Art der Domokratie. Doch *Castro* hatte es eilig; er war fest überzeugt von der Richtigkeit seiner Sache; und niemand konnte leugnen, daß die meisten seiner Mitbürger auf seiner Seite standen.

Wie die Dinge auch laufen mögen, *Castro* hat die Struktur der kubanischen Gesellschaft für immer geändert. Obgleich das Agrarreformgesetz unter dem Druck der Umstände geändert werden mag, werden die Bauern niemals auf ihr Recht auf einen größeren Anteil des Landbesitzes verzichten. Kommende Herrscher, wer immer sie auch sein mögen, werden verpflichtet sein, die sozialen Reformen anzunehmen und die Belange derjenigen Klassen zu beachten, die bisher allgemein vernachlässigt wurden. Und Castros Beispiel kann ohne weiteres zu ähnlichen Bewegungen in anderen Teilen Lateinamerikas anregen. „Wegen seines Erfolges, seines Bravados und seiner tiefen Aufrichtigkeit wurde er für viele Lateinamerikaner das Symbol ihrer Auflehnung gegen die errichtete Ordnung[26]."

DIE OAS-KONFERENZ ÜBER DEN KARIBISCHEN RAUM

Von Anfang an betrachtete sich *Castro* nicht nur als Retter von Kuba, sondern als den Verfechter sämtlicher „unterdrückter" Völker Lateinamerikas — sei es, daß die Unterdrückung von „Yanquee trusts", oder sei es, daß sie (wie im Falle der Dominikanischen Republik, Nicaragua und Paraguay) von Diktatoren des rechten Flügels ausgeübt wurde. Mit seinem Einverständnis wurde Kuba eine Basis, von wo aus die Verbannten aus anderen Ländern Pläne schmiedeten, um ihre eigenen Regierungen zu stürzen. In den letzten Monaten sind tatsächlich kleine Gruppen von „Befreiern" (einige davon waren kubanische Bürger) von den Küsten Kubas losgesegelt, um in Panama, die Dominikanische Republik und vielleicht auch in Haiti einzudringen. Doch hat *Castro* feststellen müssen, daß sogar diejenigen der Lateinamerikaner, die seinen Motiven zustimmen, internationale Abenteuer dieser Art mißbilligen. Infolge der Invasion berief die Organisation der Amerikanischen Staaten eine außerordentliche Versammlung der Außenminister der Mitgliedsstaaten (die Vereinigten Staaten von Amerika und 20 lateinamerikanische Republiken)

ein, um die im karibischen Raum vorherrschende Unruhe zu erörtern. Diese Konferenz fand im August 1959 in der chilenischen Hauptstadt Santiago statt. Die Lage war äußerst kompliziert, wie dies aus folgenden drei Beispielen hervorgeht:

a) Eine Reihe von antidiktatorischen Bewegungen hat seit 1955 in Lateinamerika stattgefunden[27], und es ist nun Mode geworden — beinahe eine Zwangsläufigkeit —, daß die Regierungen starke demokratische Gefühle zum Ausdruck bringen. *Castro* hat einen Diktator in Kuba abgesetzt und ist darauf bedacht, seinen bittersten Feind im Ausland, den Diktator *Trujillo* der Dominikanischen Republik, zu stürzen. Aber wenn sich die Außenminister in Santiago in Diskussionen über die Bedeutung des Wortes „Demokratie" eingelassen hätten, hätte der Vertreter *Trujillos* ohne weiteres argumentieren können, daß *Castro* selbst und bestimmte andere angeblich demokratische Führer (wie z. B. *Frondizi* von Argentinien) ihre Länder mit Waffengewalt regieren.

b) Die Charta der OAS besagt, daß „ein Angriff gegen einen amerikanischen Staat als Angriff gegen sämtliche amerikanischen Staaten gilt". Deshalb hätte die Konferenz richtig gehandelt, wenn sie *Castro* als einen Angreifer bezeichnet hätte, weil er zugelassen hat, daß kriegerische Expeditionen von Kuba ausgingen und sich gegen andere lateinamerikanische Länder richteten. Doch wenn man *Castro* deswegen verurteilt hätte, so hätte man damit *Trujillo* — einen anerkannten Dikator — verteidigt.

c) Während die OAS-Konferenz tagte, berichtete *Castro*, daß er den Spieß gegen *Trujillo* umgedreht habe, indem er eine kleine Truppe bewaffneter Männer aus der Dominikanischen Republik zur Landung in Kuba verlockt habe. Die Eindringlinge wurden von regierungstreuen Kubanern aus dem Hinterhalt überfallen, als sie ihrem Flugzeug entstiegen. *Castros* Erfolg, *Trujillo* auf diese Art und Weise zu überlisten, erhöhte seine Beliebtheit im eigenen Land. Die fruchtlose Invasion verschaffte ihm den Vorwand, Hunderte seiner Kritiker und Gegner zu inhaftieren, und es hätte seine Stellung, die er auf der Konferenz gegen *Trujillo* bezog, stärken können. Doch, ermutigt durch Schmeichelei, bezichtigte *Castro* die Vereinigten Staaten von Amerika, daß sie kubanische Verbannte in Miami Waffen an seine Feinde liefern ließen, und er tat die OAS-Konferenz als eine „Farce" ab, weil die Außenminister sich nicht zur Absetzung *Trujillos* hergeben wollten. *Castros* anmaßendes Verhalten verschlechterte die bereits im Anwachsen begriffene amerikanische Kühle ihm gegenüber und verletzte viele der lateinamerikanischen Delegierten — obgleich die lateinamerikanischen Kommunisten, die zu dieser Zeit zufällig in Santiago versammelt waren, sich freuten.

Es ist nicht überraschend, daß die 21 Außenminister auf der Konferenz keine Uebereinstimmung ihrer Ansichten hinsichtlich der zur Debatte stehenden Fragen erreichen konnten. Trotzdem wurde eine Erklärung über die Bestrebungen abgefaßt und am 18. August, zugleich mit verschiedenen Ergänzungsbeschlüssen, von sämtlichen Delegierten unterzeichnet[28]. Die sogenannte „Erklärung von Santiago" besagte, daß es der Wunsch der amerikanischen Staaten sei, „unter dem Schutz demokratischer Einrichtungen frei von jeglicher Intervention und jeglichen totalitären Einflusses in Frieden zu leben"; daß eine „wohl geplante und intensive Entwicklung der Wirtschaften der amerikanischen Länder und die Verbesserung

des Lebensstandards ihrer Völker die beste und zugleich sicherste Grundlage darstelle, auf der die praktische Ausübung der Demokratie und die Stabilisierung ihrer Einrichtungen errichtet werden könne", daß das Versagen, an den demokratischen Grundsätzen festzuhalten, „eine Quelle weitverbreiteter Unruhen ist und die Auswanderung begünstigt, die häufige und ernsthafte politische Spannungen zwischen dem Staat, den die Auswanderer verlassen, und den Staaten, die sie aufnehmen, erzeugt"; daß „eine unbegrenzte Amtsinhabe oder die Ausübung der Macht ohne eine festgesetzte Amtszeit und mit der offensichtlichen Absicht, das Amt auf unbestimmte Zeit fortzuführen, mit der wirkungsvollen Ausübung der Demokratie unvereinbar ist", usw. usw. Das wichtigste Ergänzungsdokument, das gleichzeitig mit der Erklärung abgefaßt wurde, war eine Resolution[29], die einem interamerikanischen Friedensausschuß der OAS die Befugnisse erteilt, „jede Tätigkeit im Ausland, die darauf abzielt, die bestehenden Regierungen zu stürzen, oder Fälle der Intervention oder Aggressionshandlungen hervorruft", zu untersuchen und darüber zu berichten. Die Nützlichkeit der Resolution wurde jedoch etwas durch die Bestimmung beeinträchtigt, daß der Ausschuß stets im voraus „die ausdrückliche Zustimmung der Staaten im Falle von Untersuchungen, die in ihren betreffenden Ländern gemacht werden müßten, einholen muß".

Die Konferenz von Santiago löste nicht alle Probleme, auch war die Erklärung nicht das erste Dokument seiner Art. In der Tat haben die amerikanischen Länder in der vergangenen Zeit viele derartige Erklärungen feierlich unterzeichnet, in ebenso edlem und idealistischem Sinne, mit ebensoviel Ermahnungen an die demokratischen Einrichtungen. Die bloße Tatsache, daß dies in Santiago wieder einmal getan werden mußte, legt die Vermutung nahe, daß die neue Erklärung nicht die letzte sein dürfte. Trotzdem haben die Erörterungen „die Luft gereinigt", und die OAS erwies sich selbst als eine reife und verantwortliche Organisation. Weder *Castro* noch sonst irgendein anderer „Caudillo" konnten die Organisation drängen und sie zur Erfüllung ihrer eigenen Zwecke zwingen. Der amerikanische Außenminister, Christian *Herter*, war trotz der überwältigenden Macht seines Landes darauf bedacht, nicht die Initiative zu übernehmen oder anders als ein gleicher unter gleichen zu handeln. Einsichtsvoll auf *Castros* Forderung, die OAS solle in der Dominikanischen Republik einschreiten, Bezug nehmend, brachte *Herter* die Meinung der meisten Mitglieder zum Ausdruck, als er sagte, die Vereinigten Staaten seien davon überzeugt, daß „es eine sich selbst besiegende Tätigkeit ist, wenn man den Grundsatz der Nichtintervention und den Grundsatz der kollektiven Sicherheit in dem Bemühen zur Förderung der Demokratie schwächt".[30] Kuba und die Dominikanische Republik unterzeichneten die Erklärung. Sie sichert jedem der beiden Länder zu, daß die OAS die Invasion des einen Landes durch Streitkräfte des anderen mißbillige; sie definiert die Demokratie nicht in genauen Begriffen und überläßt es somit den beiden Ländern, an ihrer jeweiligen eigenen Interpretation festzuhalten. Bezeichnenderweise hatte keines der beiden Länder den Wunsch, durch Verweigerung der Unterschrift als nichtmitwirkendes Mitglied der OAS dazustehen.

KUBA UND DIE VEREINIGTEN STAATEN

Mittlerweile hat *Castro* seine wirtschaftliche und soziale Revolution innerhalb Kubas weiter vorangetrieben. Dabei mußte er notwendigerweise auf die Amerika-

ner stoßen, die er aus wirtschaftlichen Gründen noch braucht. Aber auch die Amerikaner brauchen Kuba — nicht nur die geheimen Waffenlieferanten und Gangster, die von der Halbinsel Florida aus ihre Geschäfte tätigen, auch die amerikanische Geschäftswelt, die auf der Insel Interessen hat. Die amerikanische Regierung, die sich der strategischen Bedeutung Kubas und ebenso seiner Bedeutung auf dem gesamten Gebiet der amerikanischen Beziehungen mit den „gutnachbarlichen" Ländern Lateinamerikas bewußt ist, und die breite Oeffentlichkeit der Vereinigten Staaten von Amerika sind um diese so nahe gelegene Insel besorgt. Besonders seit der unglückseligen Reise von Vizepräsident *Nixon* durch Südamerika sind sie gegen die häufige Mißdeutung ihrer Motive in jenen Ländern empfindlich geworden, in denen sie persönlich überhaupt keine bösen Absichten haben.

Obgleich man in Washington offenbar entschlossen war, auch weiterhin so nachgiebig und einsichtsvoll wie nur irgend möglich zu sein, hat *Castro* unaufhörlich seine Anklagen gegen die Vereinigten Staaten fortgesetzt und ihnen vorgeworfen, daß sie seinen Feinden Schutz und Hilfe gewähren. Ein Zwischenfall, der sich am 21. Oktober zutrug, gab ihm Anlaß zu besonders heftigen Ausfällen. An diesem Tage überflog eine Maschine der gegenrevolutionären Bewegung Havanna und warf castrofeindliche Flugblätter ab. Es war bekannt, daß das Flugzeug von einem der zahlreichen Flugplätze in Florida aufgestiegen war. Das war für *Castro* Anlaß genug zu wütenden Ausfällen. In einer vierstündigen Fernsehansprache in der Nacht vom 22. auf den 23. Oktober behauptete er, daß Flugzeuge (Mehrzahl) aus den Vereinigten Staaten Havanna „bombardiert" hätten, wobei unschuldige Menschen hingemordet worden seien, und daß dieser Bombenangriff „schwerwiegender sei als Pearl Harbour".[30] Das Außenministerium der Vereinigten Staaten antwortete hierauf mit einer Erklärung, in der es sein Bedauern darüber zum Ausdruck brachte, daß die kubanische Regierung anscheinend vorsätzlich versuche, die traditionelle Freundschaft zwischen den beiden Ländern in „Mißtrauen und Feindschaft" zu verwandeln[31]. *Castros* Erwiderung bestand darin, daß er eine Schrift über die „Bombenangriffe" auf Havanna veröffentlichte[32]. Die Oeffentlichkeit in den Vereinigten Staaten stand diesen beängstigenden Erscheinungen ratlos gegenüber. Vielleicht hatte der Schriftsteller Waldo *Frank* (der während der letzten 30 Jahre die Entwicklung in den lateinamerikanischen Gebieten mit wohlwollendem Interesse verfolgt hatte) recht, als er schrieb, daß die Oeffentlichkeit in den Vereinigten Staaten wohl nicht so überrascht und ratlos wäre, wenn sie mit der Geschichte der Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Kuba besser vertraut wäre. Dann würde sie nämlich erkennen, daß *Castros* amerikafeindliche Reden ein Ausdruck dafür sind, daß die Kubaner der Bevormundung durch ihren mächtigen Nachbarn überdrüssig sind. Die letzte Ursache der heutigen Mißverständnisse ist (mit Waldo *Franks* Worten) darin zu suchen, daß „die Vereinigten Staaten (1898) Kuba halfen, sich von Spanien zu befreien, um ihm dann ihrerseits neue Bindungen aufzuerlegen und es in eine für ihre eigenen Wirtschaftsinteressen nützliche Form zu pressen".[33]

ANMERKUNGEN

[1]) *The Economist* vom 15. August 1959, S. 411. Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die weltpolitische Bedeutung des wirtschaftlichen Wachstums", in Europa-Archiv 19—20/1959.

[2]) Es trifft jedoch zu, daß in einer Notlage eine spanische Regierung wirklich in Betracht

gezogen hat, die Insel zu verkaufen, um sich Gelder zu beschaffen. Vgl. Brison D. *Gooch*, „Belgium and the Prospective Sale of Cuba in 1837", in *Hispanic American Historical Review*, Duke University Press, Band 39, Nr. 3, August 1959; S. 413—427.

[3]) Lowry *Nelson*, „Rural Cuba", University of Minnesota Press, 1950; S. 6.

[4]) F. A. *Kirkpatrick*, „Latin America: A Brief History", Cambridge University Press, 1938; S. 392.

[5]) Preston E. *James*, „Latin America", New York, Odyssey Press, 3. Auflage, 1959; S. 767.

[6]) Lowry *Nelson*, a. a. O., S. 94.

[7]) *The New York Times* vom 3. Februar 1958. (Alle Bezugnahmen auf die New York Times in diesem Beitrag beziehen sich auf die in Amsterdam gedruckte internationale Ausgabe.)

[8]) *Kirkpatrick*, a. a. O., S. 383—384.

[9]) Ueber das kubanische Landsystem siehe Lowry *Nelson*, a. a. O., Kapitel V.

[10]) *Kirkpatrick*, a. a. O., S. 389.

[11]) Ebenda, S. 389—390.

[12]) Ebenda, S. 391.

[13]) Hubert *Herring*, „A History of Latin America from the Beginnings to the Present", London, Cape, 1956; S. 409.

[14]) Ebenda, S. 409.

[15]) Ebenda, S. 410.

[16]) *Time* vom 4. Mai 1959.

[17]) „The Latin American Situation" von T. *Martillo* (geschrieben aus Montevideo) in *International Affairs*, Moskau, Sowjetische Gesellschaft zur Popularisierung der politischen und wissenschaftlichen Kenntnisse, Mai 1959; S. 63.

[18]) *The New York Times* vom 27. Juli 1959.

[19]) *Time* vom 26. Januar 1959.

[20]) *The New York Times* vom 3. Juni 1959.

[21]) Ebenda, 13. Juni 1959.

[22]) Ebenda, 17. Juni 1959.

[23]) Ebenda, 11. Juli 1959.

[24]) Ebenda, 30. Juli 1959.

[25]) *Time* vom 27. Juli 1959.

[26]) *The Economist* vom 18. Juli 1959.

[27]) Vgl. George *Pendle*, „Die Demokratie in den spanisch sprechenden Republiken Lateinamerikas", in Europa-Archiv, 19—20/1958.

[28]) Vgl. den Wortlaut der Erklärung in *The New York Times* vom 20. August 1959.

[29]) Vgl. den Wortlaut der Resolution in *The New York Times* vom 19. August 1959.

[30]) Längere Auszüge aus *Herters* Rede vor der Konferenz erschienen in *The New York Times* vom 15. August 1959.

[30]) *The New York Times*, 25. Oktober 1959.

[31]) Der Wortlaut dieser Erklärung erschien in der *New York Times* vom 29. Oktober 1959.

[32]) Der Wortlaut dieser Broschüre wurde in der *New York Times* vom 11. November 1959 veröffentlicht.

[33]) *The New York Times*, 23. 11. 1959.

BIBLIOGRAPHISCHE HINWEISE

German *Arciniegas*, „Caribbean: Sea of the New World", übersetzt aus dem Spanischen von Harriet *de Onis*, New York, Knopf, 1946. Eine allgemeinverständliche Geschichte des karibischen Raumes bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts.

Howell *Davies* (Herausgeber), „The South American Handbook", London, Trade & Travel Publications. Ein nützlicher Reiseführer, erscheint jährlich.

Waldo *Frank*, „America Hispana: A Portrait and a Prospect", New York, Scribner, 1931. Eine eigene Interpretation.

F. Garcia *Calderon*, „Latin America: Its Rise and Progress", übersetzt aus dem Spanischen von Bernard *Miall*, London, Fisher Unwin, 1933. Ein lateinamerikanischer Klassiker, geschrieben von einem peruanischen Diplomaten.

Pedro *Henriquez-Urena*, „Literary Currents in Hispanic America", Harvard University Press, 1949. Ein glänzender kultureller Ueberblick über Lateinamerika mit einer Charakteristik von *Marti*.

Hubert *Herring*, „A History of Latin America from the Beginnings to the Present", London, Cape, 1956. Vielleicht die beste allgemeine Geschichte von Lateinamerika.

R. A. *Humphreys*, „The Evolution of Modern Latin America", Oxford, The Clarendon Press, 1946. Eine maßgebliche Uebersicht von dem Professor für lateinamerikanische Geschichte an der Universität London.

R. A. *Humphreys*, „Latin American History: A Guide to the Literature in English", Oxford University Press, 1958. Der kubanische Teil ist unschätzbar.

Preston E. *James*, „Latin America", New York, Odyssey Press, 3. Auflage, 1959. Das Standardwerk für die Geographie mit Abschnitten über die wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen einer jeden der Republiken.

F. A. *Kirkpatrick*, „Latin America: A Brief History", Cambridge University Press, 1938. Eine kompetente Geschichte bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung.

Lowry *Nelson*, „Rural Cuba", University of Minnesota Press, 1950. Dieses Standardwerk enthält eine umfangreiche Bibliographie über Kuba.

Pan American Union, „Cuba", Washington, 1949. Eine illustrierte Broschüre.

Pan American Union, „Sugar", Washington, 1947. Eine illustrierte Broschüre über das Zuckerproblem.

Die Bandung-Staaten in der Vollversammlung der Vereinten Nationen

10. bis 13. Sitzungsperiode (1956–1958)

Von Karl Heinz Kunzmann

DIE KONFERENZ VON BANDUNG

Vom 18. bis 24. April 1955 trafen sich in Bandung (Indonesien) folgende 29 afro-asiatischen Staaten zur ersten afrikanisch-asiatischen Regierungskonferenz[1]:

Afghanistan
Aegypten
Aethiopien
Burma
Ceylon
Demokratische Republik Vietnam
Goldküste (Ghana)
Indien
Indonesien
Irak
Iran
Japan
Jemen
Jordanien
Kambodscha
Laos
Libanon
Liberia
Libyen
Nepal
Pakistan
Philippinen
Saudi-Arabien
Sudan
Syrien
Thailand (Siam)
Türkei
Vietnam
Volksrepublik China.

Die Bandung-Konferenz war die sinnfällige Folge der Tätigkeit des afro-asiatischen Blockes in den Vereinten Nationen. Der die Konferenz anregende indonesische Premierminister Ali *Sastroamidjojo* wollte zunächst nur eine Konferenz derjenigen afro-asiatischen Staaten einberufen, die sich durch ihre Zusammenarbeit in den UN ihrer gemeinsamen Ziele und Ideale bewußt geworden waren[2].

Der Kern der Bandung-Staaten, der afro-asiatische Block in den UN, trat erstmals während des Indonesien-Konfliktes als ein Block arabischer und asiatischer Mitgliedstaaten der UN auf[3]. Die Arabische Liga hatte Indien gebeten, die Indonesien-Frage vor die Weltorganisation zu bringen. Um Indien scharten sich dann die Staaten der Arabischen Liga, die Philippinen und National-China[4]. Von der 5. Sitzungsperiode der UN (1950) an traten 13 arabisch-asiatische Staaten, nämlich

Afghanistan
Aegypten
Burma
Indien
Indonesien
Irak
Iran
Jemen

Libanon	Saudi-Arabien
Pakistan	Syrien
Philippinen	

sowohl im Koreakonflikt als auch in den Fragen Marokko und Tunesien und in den Rassenfragen in der Südafrikanischen Union geschlossen auf[5]. Während sich Thailand zunächst weitgehend der Stimme enthielt, stimmte das Europarat-Mitglied Türkei gegen den Block. Von der 7. Sitzungsperiode ab schloß sich dann Thailand dem Block an. Auch die beiden afrikanischen Staaten Aethiopien und Liberia fanden allmählich Anschluß an den Block, der so mit insgesamt 16 Stimmen den afro-asiatischen Block bildete.

Auf den indonesischen Vorschlag zur Einberufung einer Konferenz des afro-asiatischen Blocks beschlossen dann die sogenannten Colombo-Mächte[6] — Burma, Ceylon, Indien, Indonesien und Pakistan — in Bogor (Indonesien), eine allgemeine afro-asiatische Konferenz mit weiterem Teilnehmerkreis einzuberufen[7]. So sollte die Konferenz u. a. der Beseitigung der zwischen der Volksrepublik China und anderen asiatischen Staaten bestehenden Spannungen dienen, um damit den Beitritt weiterer asiatischer und arabischer Staaten zu westlichen Militärallianzen zu verhindern, die in der Folge das neutralistische Lager schwächen mußten. Hatten zunächst fast alle Mitgliedstaaten des afro-asiatischen Blockes in den UN versucht, eine neutralistische Politik zu befolgen, so veränderten wirtschaftliche Schwierigkeiten und die Furcht vor dem Kommunismus dieses Bild sehr bald. Vor allem der Abschluß des SEATO-Paktes in Südostasien am 8. September 1954, dem Pakistan, die Philippinen und Thailand beitraten, und der zwischen dem NATO-Staat Türkei und dem Irak am 24. Februar 1955 eingegangene Bagdad-Pakt, zu dessen Beitritt 1955 Libanon und der später tatsächlich beigetretene Iran tendierten, waren für die Colombo-Mächte eine gefährliche Minderung des politischen Gewichtes der neutralen afro-asiatischen Staaten und bedeuteten durch die militärische Gewichtsverlagerung in den Augen dieser Staaten eine Vermehrung der weltpolitischen Spannungen.

Die sich bereits aus dem Beitritt einzelner Staaten zu westlichen Verteidigungsbündnissen aufzeigende politische Heterogenität der Bandung-Staaten kam besonders deutlich in der Haltung der Teilnehmerstaaten zum sowjetischen Imperialismus zum Ausdruck. Nachdem zunächst Ceylon auf die neue Form des sowjetischen „Kolonialismus" in den Ostblockstaaten hingewiesen hatte, folgten Pakistan, der Irak, die Türkei und Kambodscha diesem Beispiel. Die Türkei brachte einen von Irak, Iran, Japan, Libanon, Libyen, Liberia, Pakistan, den Philippinen und dem Sudan unterstützten Resolutionsentwurf ein, der „alle Arten des Kolonialismus einschließlich internationaler Doktrinen der Gewalt, der Infiltration und des Umsturzes" verurteilte[8] .

Das Schlußkommuniqué der Bandung-Konferenz[9] zeigte, in zumeist sehr auslegungsfähigen Formulierungen, welche Linie gemeinsamen politischen Handelns die auf der Konferenz vertretenen Regierungen zu verfolgen gewillt waren:

> Die asiatisch-afrikanische Konferenz bekannte sich u. a. zu den Grundprinzipien der Menschenrechte in der UN-Charta und den UN-Resolutionen zum Selbstbestimmungsrecht der Völker.

Sie sprach ihr Bedauern über die in großen Teilen Afrikas und der Welt herrschende Regierungspolitik der Rassentrennung und rassischen Diskriminierung aus und brachte ihre Anteilnahme für die Menschen afrikanischer, indischer und pakistanischer Abstammung in der Südafrikanischen Union zum Ausdruck.

In voller Uebereinstimmung erklärte sie, daß der Kolonialismus in allen seinen Erscheinungsformen (!) ein Uebel sei, das so schnell wie möglich beseitigt werden müsse.

Den Völkern Algeriens, Marokkos und Tunesiens wurde die Unterstützung ihres Anspruches auf Selbstbestimmung zugesichert.

Die Haltung Indonesiens in der Frage West-Irians (West-Neuguinea) wurde unterstützt.

Die Konferenz vertrat die Auffassung, daß die Mitgliedschaft in den UN im Interesse einer wirkungsvollen Zusammenarbeit für den Weltfrieden allumfassend sein solle.

Der Sicherheitsrat wurde aufgefordert, die Zulassung aller jener Staaten zu unterstützen, die nach den Bestimmungen der Charta für die Mitgliedschaft geeignet sind, darunter von den Konferenzteilnehmern:

Kambodscha	Laos
Ceylon	Libyen
Japan	Nepal
Jordanien	ein wiedervereinigtes Vietnam.

Es wurde die Ansicht geäußert, daß die Vertretung der afro-asiatischen Staaten im Sicherheitsrat im Hinblick auf den Grundsatz der gerechten geographischen Verteilung unzulänglich sei und die afro-asiatischen Länder zur Mitwirkung im Sicherheitsrat zuzulassen seien.

Das Bandung-Kommuniqué bewies, daß die Bandung-Staaten im Bewußtsein ihrer politischen und ideologischen Verschiedenheit auf eine eigene regionale Organisation verzichten und ihre gemeinsamen Ziele allein im Rahmen der Vereinten Nationen verfechten wollen. In zahlreichen Punkten forderten die Bandung-Staaten die Hilfe und Unterstützung der Weltorganisation[10]. In Bandung bezeugten die Vertreter von 1432 Millionen Menschen ihren Glauben an die Vereinten Nationen: vielleicht das wichtigste Ergebnis der Bandung-Konferenz überhaupt.

Seit dem Ende der Bandung-Konferenz hatten die Bandung-Staaten auf vier Sitzungsperioden der UN Gelegenheit, die Ziele der Konferenz zu verwirklichen und den Grundsätzen des Schlußkommuniqués politische Wirksamkeit zu verleihen. Es ist an der Zeit, das Fazit der Tätigkeit der Bandung-Staaten in der Vollversammlung der UN zu ziehen. Die vorliegende Untersuchung soll aufzeigen, welche Ergebnisse die Bandung-Staaten in den UN zu erzielen vermochten, wie sich die einzelnen Staaten in den folgenden Jahren ihrer Verpflichtungen aus der Konferenz in der zwischen Ost und West gespaltenen Welt entledigt haben und wieweit es sich bei dem afro-asiatischen Block tatsächlich um einen geeinten, politisch wirksamen Block handelt. Dabei war es schon im Hinblick auf den beachtlichen Zeitraum von 4 Sitzungsperioden erforderlich, den Rahmen der Arbeit auf einige ausgewählte Tagesordnungspunkte der UN-Vollversammlung zu beschränken.

DIE HALTUNG DER BANDUNG-STAATEN ZU AUSGEWÄHLTEN TAGESORDNUNGSPUNKTEN DER VOLLVERSAMMLUNG

Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten

Die Forderung der Bandung-Konferenz nach Universalität der UN unter adäquater Repräsentation der Staaten Asiens und Afrikas fand eine unerwartet schnelle Erfüllung[11]. Bereits im Dezember 1955 erfolgte eine Globalaufnahme von 16 neuen Mitgliedstaaten, darunter Ceylon, Jordanien, Kambodscha, Laos, Libyen und Nepal. Während der 11. Sitzungsperiode fanden vier weitere afro-asiatische Staaten Aufnahme in die UN: Japan, Marokko, Sudan und Tunesien. Es folgten auf der 12. Sitzungsperiode Ghana und die Malayische Föderation und auf der 13. Sitzungsperiode Guinea.

Die zu Ende der 10. Sitzungsperiode vorgenommene Globalaufnahme wirkte sich erst auf der 11. Sitzungsperiode aus. Zusammen mit den während dieser Sitzungsperiode zugelassenen vier afro-asiatischen Staaten verfügte der afro-asiatische Block auf der 11. Sitzungsperiode über 27 Staaten bei einer Gesamtmitgliederzahl von 80 Staaten; auf der 12. und 13. Sitzungsperiode über 29[12] afro-asiatische Staaten bei insgesamt 82 Mitgliedstaaten der UN. Seit der 11. Sitzungsperiode umfaßte der afro-asiatische Block also mehr als ein Drittel der Mitgliedstaaten der UN und verfügte damit über eine Sperrminorität in der Vollversammlung[13], wie sie bis zum Herbst 1955 die lateinamerikanischen Staaten besaßen. Mit der Sperrminorität können die afro-asiatischen Staaten an sich jeden Resolutionsentwurf in der Vollversammlung zu Fall bringen, ganz gleich aus welchem Lager er kommt. Für wichtige Resolutionen ist in der Vollversammlung eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen — Stimmenthaltungen zählen also nicht — erforderlich, d. h. praktisch in allen sachlichen Fragen[14]. Nur in Tagesordnungsfragen der Vollversammlung genügt bereits die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen, ebenso in den Ausschüssen bezüglich a l l e r Entschließungen.

Nachdem die Bandung-Staaten mit der Aufnahme von 13 neuen afro-asiatischen Staaten in die UN die erstrebte Repräsentation hinsichtlich der zahlenmäßigen Stärke erreicht hatten, mußte es das nächste Ziel der Gruppe sein, sich durch eine Neuverteilung der Sitze in den Organen der UN auch die politisch wirksame Repräsentation, vor allem im Sicherheitsrat, zu verschaffen.

Erweiterung der Mitgliedschaft in den Hauptorganen der UN

Am 19. Juni 1956 beantragten 18 lateinamerikanische Staaten, die Frage der Vergrößerung des Sicherheitsrats, des Wirtschafts- und Sozialrats und des Internationalen Gerichtshofs in die Tagesordnung der 11. Sitzungsperiode aufzunehmen, da die Zunahme der Mitgliederzahl der Organisation eine Erweiterung dieser Organe erforderlich mache[15]. Spanien und 18 lateinamerikanische Staaten brachten in den Debatten der Vollversammlung einen Resolutionsentwurf ein, der die Vergrößerung des Sicherheitsrats um zwei nichtständige Mitglieder auf 13 Sitze und das Erfordernis einer Stimmenmehrheit von 8 Stimmen zur Annahme einer Entscheidung des Rates vorsah. Praktisch sollte von den beiden

neuen Sitzen einer für die neuzugelassenen europäischen Staaten Spanien, Italien und Portugal, der andere für die asiatischen Staaten sein[16].

In den Debatten zeigte sich, daß weder der Ostblock noch der afro-asiatische Block einer solchen Regelung zustimmen würde. Nachdem der nach dem Londoner Verteilungsplan den osteuropäischen Ländern zugeteilte Sitz zunächst von Griechenland, der Türkei und Jugoslawien besetzt war und 1959 auf die Philippinen überging, wehrte sich der Ostblock gegen jede Neuverteilung der Sitze, solange nicht einmal unter den gegenwärtigen Verhältnissen die geographische und repräsentative Sitzverteilung im Sicherheitsrat gewährleistet sei und Rot-China seinen Sitz im Sicherheitsrat nicht einnehmen könne[17]. Seine Vertreter argumentierten, es könne nicht der Sinn der Bandung-Empfehlungen gewesen sein, daß die Repräsentation einer Region der Welt auf Kosten einer anderen gehe, wie dies im Falle der Philippinen geschehen sei. Bandung habe die internationale Zusammenarbeit stärken, nicht internationale Organisationen hemmen wollen[18].

Die afro-asiatischen Staaten wiesen darauf hin, daß ihre Region zwei Drittel der Weltbevölkerung ausmache. Mit der Zuteilung e i n e s Sicherheitsratsitzes werde die mangelhafte Repräsentation dieser Staaten nicht behoben. Ein Sitz für Asien entspreche den Verhältnissen nicht, und überdies sei Afrika dann noch immer ohne Repräsentation. Nach welchen Gesichtspunkten sollten die Sitze überhaupt verteilt werden? Nach Bevölkerungszahlen, Gebietsumfang, Potential oder auf einer pro rata-Basis entsprechend den Mitgliedstaaten einer Region[19]? Der indische Delegierte[20] wies darauf hin, daß bei der gegenwärtigen Verteilung der Sicherheitsratsitze auf 77 Millionen Westeuropäer ein Sitz entfalle. Außerdem nehme der westeuropäische Staatenblock seinen Sitz in kurzer Zeitfolge ein: Belgien und die Niederlande seien bereits zweimal gewählt worden. Die indische Regierung könne ihrem Volk gegenüber nicht den Standpunkt vertreten, daß eine europäische Nation durch 20 afro-asiatische aufgewogen werden müsse. Indien würde, wenn es seine Wahl in den Sicherheitsrat durch den afro-asiatischen Block suchen würde, nur alle 26 Jahre einmal einen Sitz im Sicherheitsrat einnehmen. Diese Stellungnahmen ließen erkennen, was die afro-asiatischen Staaten unter einer adäquaten Sitzverteilung verstehen. Sie beanspruchten nicht auf Grund ihrer Bevölkerungszahlen 18 Sitze auf einen westeuropäischen Sitz, aber doch immerhin eine Sitzverteilung, die eine adäquate Einnahme der Sitze gewährleistet. Demzufolge brachten 16 afro-asiatische Staaten — Afghanistan, Aegypten, Aethiopien, Burma, Ceylon, Indien, Indonesien, Irak, Jemen, Jordanien, Libanon, Marokko, Nepal, Saudi-Arabien, Sudan und Syrien — einen gemeinsamen Resolutionsentwurf ein[21], nach dem die Vollversammlung in der Erwägung, daß eine adäquate und proportionelle Erweiterung des Sicherheitsrates eine Ergänzung der Charta bedinge, eine Studienkommission einsetzen solle. Die Vollversammlung vertagte daraufhin die Erörterung der drei Tagesordnungspunkte auf die 12. Sitzungsperiode[22].

Sowohl in der 12. als auch in der 13. Sitzungsperiode brachte Indien einen Vertagungsantrag ein, der jeweils von der Vollversammlung angenommen wurde[23], so daß eine Lösung der Frage der Sitzverteilung in den Hauptorganen noch nicht in Aussicht steht. Auf der 13. Sitzungsperiode brachten aber 18 Staaten und die USA — darunter Malaya, Japan, Nepal, Pakistan, Philippinen und Thailand — einen Resolutionsentwurf ein, wonach die Vollversammlung anerkennt, daß in

Anbetracht der Zunahme an Mitgliedstaaten eine Erweiterung des Wirtschafts- und Sozialrates wünschenswert sei, wobei die Erweiterung so beschaffen sein solle, daß die wirksame Durchführung der Arbeit des Rates gewährleistet bleibe[24]. Dieser letzte Halbsatz schließt von vornherein eine besonders umfangreiche Ergänzung der Sitze im Wirtschafts- und Sozialrat aus, wie sie sich wahrscheinlich die von Indien angeführten afro-asiatischen Staaten vorstellen. Bei der Annahme der Resolution durch die Vollversammlung enthielten sich 16 afro-asiatische Staaten der Stimme: Afghanistan, Burma, Ceylon, Ghana, Indien, Indonesien, Irak, Jemen, Kambodscha, Libanon, Liberia, Libyen, Marokko, Saudi-Arabien, Sudan und die Vereinigte Arabische Republik[25].

Marokko

Während Tunesien seine Unabhängigkeit bereits vor Beginn der 10. Sitzungsperiode der UN erlangte[26], so daß diese Forderung der Bandung-Konferenz ihre Erfüllung gefunden hatte, brachten 15 Staaten des afro-asiatischen Blocks (außer Aethiopien und der Türkei) einen gemeinsamen Antrag ein, Marokko erneut in die Tagesordnung der 10. Sitzungsperiode aufzunehmen[27]. Nachdem die Vollversammlung diesem Antrag ohne Diskussion entsprach, zeichnete sich im Herbst 1955 eine Entwicklung ab, die eine weitere Diskussion der Marokko-Frage vor den UN überflüssig erscheinen ließ. In einer gemeinsamen französisch-marokkanischen Erklärung vom 6. November 1955 einigte sich die französische Regierung mit dem Sultan über die französische Regierungserklärung vom 5. November 1955. Gleichzeitig wurden Verhandlungen zwischen der neuen Regierung des Sultans und Frankreich angekündigt mit dem Ziel, Marokko die Stellung eines unabhängigen Staates zu geben[28]. Daraufhin brachten 31 Staaten einen Resolutionsentwurf ein, durch den die Vertagung der Diskussion angeregt wurde[29].

Marokko erlangte seine Unabhängigkeit dann auf Grund der gemeinsamen französisch-marokkanischen Erklärung vom 2. März 1956, durch die der Vertrag von Fès vom 30. März 1912 aufgehoben wurde. Dieser Weg zur vollen Unabhängigkeit Marokkos war wesentlich eine Frage französischer Innenpolitik[29a]. Wenngleich man dem moralischen Druck der Bandung-Staaten hier nicht jede Wirkung absprechen kann, wird man ihm gegenüber der Einflußnahme der Vereinigten Staaten kaum größere direkte Wirkung zusprechen können. Immerhin dürften sich aber die Vereinigten Staaten von einer gewissen Rücksichtnahme auf die Bandung-Staaten haben leiten lassen. Die Bandung-Staaten selbst neigten in den Debatten vor dem 1. Ausschuß der Vollversammlung dazu, die Auswirkungen Bandungs im Hinblick auf Marokko überzubewerten. Hier gaben afro-asiatische Sprecher[30] ihrer Ueberzeugung Ausdruck, der Aufruf der Bandung-Konferenz zur Gewährung des Selbstbestimmungsrechtes an die Völker Nordafrikas habe große Wirkungen gezeigt. Offensichtlich habe der Geist von Bandung weise Staatsmänner der ganzen Welt bewogen, dem Wunsch von zwei Dritteln der Weltbevölkerung Rechnung zu tragen.

Die Behandlung von Personen indischen Ursprungs in der Südafrikanischen Union

Mit diesem Punkt der Tagesordnung war die Vollversammlung auf jeder Sitzungsperiode mit Ausnahme der vierten befaßt. In den Debatten der 10. Sitzungsperiode wies der indische Delegierte vor dem politischen ad hoc-Ausschuß der

Vollversammlung[31] darauf hin, daß die Anwendung der Doktrin von der Vorherrschaft der Weißen von jeher Gegenstand schwerster Beunruhigung der zwei Drittel der Menschheit ausmachenden nichtweißen Völker gewesen sei. Auch die Bandung-Konferenz habe die Politik der Rassentrennung bedauert, in ihr eine Verletzung der Menschenrechte gesehen und den betroffenen Völkern ihre volle moralische Unterstützung zugesichert. Die UN sollten das von den Bandung-Staaten geäußerte Anliegen teilen, da sie sonst in den Augen der Mehrheit der Weltbevölkerung jede Bedeutung verlieren müßten.

Auf der 10., 11. und 12. Sitzungsperiode wurden wesentlich gleichlautende Resolutionsentwürfe[32] — Lösung des Konfliktes durch Verhandlungen zwischen Indien, Pakistan und der Südafrikanischen Union und Bericht an die Vollversammlung — im Ausschuß und in der Vollversammlung angenommen. Alle bei den Abstimmungen anwesenden afro-asiatischen Staaten[33], einschließlich der Türkei, sprachen sich für die Annahme der Resolutionen aus[34]. Nur bei der Abstimmung über die Aufnahme in die Tagesordnung der 12. Sitzungsperiode enthielt sich die Türkei der Stimme[35].

Die Frage erschien auch auf der Tagesordnung der 13. Sitzungsperiode. Ein von Iran, Mexiko, den Philippinen und Jugoslawien eingebrachter Resolutionsentwurf, nach dem die Vollversammlung bedauert, daß die Südafrikanische Union auf ein Verhandlungsangebot Indiens und Pakistans nicht eingegangen ist, und die Regierung der Union auffordert, solche Verhandlungen ohne Aufgabe ihres Rechtsanspruches aufzunehmen, fand ebenfalls im Ausschuß und in der Vollversammlung die Zustimmung aller afro-asiatischen Staaten[36].

„Apartheid"-Politik in der Südafrikanischen Union

Seit der 7. Sitzungsperiode war dieses Problem auf jeder Tagesordnung der Vollversammlung zu finden. In seinem Bericht an die 10. Vollversammlung wies der Vorsitzende der Kommission für die rassische Situation in der Südafrikanischen Union darauf hin, welche tiefe emotionale Wirkung die rassische Diskriminierung auf Grund verschiedener Hautfarbe nach den Diskussionen der Bandung-Konferenz bei den Völkern Asiens und Afrikas bewirke[37]. Delegierte afro-asiatischer Staaten betonten in den Debatten, daß in Bandung 29 afro-asiatische Staaten die Politik der rassischen Diskriminierung und Rassentrennung in Afrika und anderen Teilen der Welt bedauert haben[38]. Siebzehn Staaten, darunter fünfzehn afro-asiatische — nur die Türkei und Thailand beteiligten sich nicht — brachten einen Resolutionsentwurf[39] ein, wonach die Vollversammlung die Südafrikanische Union auffordert, ihre Stellung im Lichte der Charta und angesichts der Forderung aller Mitgliedstaaten der UN nach Achtung der Menschenrechte ohne Rassenunterschiede zu revidieren und mit den UN zusammenzuarbeiten. Der Resolutionsentwurf wurde vom Ausschuß ganz und von der Vollversammlung in seinen wesentlichen Teilen angenommen[40]. In beiden Abstimmungen entschieden sich 16 afro-asiatische Staaten für die Annahme der Resolution; nur die Türkei enthielt sich der Stimme[41].

Die Vollversammlung nahm die Apartheid-Frage auch in die Tagesordnung der 11. Sitzungsperiode auf. Für die Aufnahme stimmten 23 von 24 anwesenden afro-asiatischen Staaten — Afghanistan, Japan und Laos fehlten —, während die Türkei sich der Stimme enthielt[42]. Nach einem gemeinsamen Resolutionsentwurf

von 6 Staaten sollte die Vollversammlung u. a. in der Ueberzeugung, daß in einer vielrassigen Gemeinschaft Achtung der Menschenrechte nur durch eine Politik rassischer, glaubensmäßiger und hautfarbemäßiger Gleichheit erzielt werden könne, bedauern, daß die Union ihren Verpflichtungen aus der Charta nicht nachkomme. Sie sollte ihrer Ueberzeugung Ausdruck verleihen, daß die Beharrung in der diskriminierenden Politik mit der Charta unvereinbar sei[43]. Für diese ungewohnt drastische Resolution sprachen sich im Ausschuß von 25 anwesenden afro-asiatischen Staaten — Libanon und Tunesien fehlten — 23 aus, während sich die Türkei erneut der Stimme enthielt[44].

Für die Aufnahme der Frage auf die Tagesordnung der 12. Vollversammlung stimmten 27 afro-asiatischen Staaten[45]. Jordanien war abwesend, und die Türkei enthielt sich der Stimme. An der Einbringung eines im wesentlichen mit den früheren Resolutionen übereinstimmenden Resolutionsentwurfes beteiligten sich 23 afro-asiatische Staaten (außer Japan, Kambodscha, Libanon, Malaya, Thailand und der Türkei)[46]. Im Ausschuß stimmten 27 afro-asiatische Staaten für die Annahme der Resolution[47] (die Türkei und Libanon fehlten), in der Vollversammlung 26[48] (wieder enthielt sich die Türkei der Stimme, während Libanon und Marokko nicht anwesend waren).

Auf der 13. Sitzungsperiode brachten 33 Staaten einen gemeinsamen Resolutionsentwurf zur „Apartheid"-Frage ein, darunter 21 afro-asiatische Staaten[49]. Alle 29 afro-asiatischen Staaten, einschließlich der Türkei, sprachen sich sowohl im Ausschuß als auch in der Vollversammlung für die Annahme der Resolution aus[50]. Damit trat der afro-asiatische Block zum ersten Male in einer politischen Frage geschlossen auf. Diese Geschlossenheit ist wesentlich auf die Tatsache zurückzuführen, daß es in diesen Rassenfragen nur wenige Stimmenthaltungen gibt und keine Gegenstimmen. Auch die USA enthalten sich der Stimme. So besteht kein echter politischer Gegensatz, sondern eine weitgehende Einigkeit unter der überwältigenden Mehrheit der Mitgliedstaaten. Dennoch zeigte die Türkei in der „Apartheid"-Frage, bei der es nicht um die Rechte der Inder in der Union, sondern um die *Menschenrechte* der Südafrikaner geht, bis zur 13. Sitzungsperiode größte Zurückhaltung.

West-Irian

Am 10. August 1955 beantragten 15 der 17 Mitgliedstaaten des afro-asiatischen Blocks — Aethiopien und die Türkei beteiligten sich nicht —, die West-Irian-Frage (West-Neuguinea) auf die Tagesordnung der 10. Sitzungsperiode zu setzen[51]. Bei der Tagesordnungsdebatte vor dem Allgemeinen Ausschuß der Vollversammlung betonten die afro-asiatischen Staaten nicht nur die Tatsache, daß es sich um ein gemeinsames Anliegen von 15 Staaten ihres Blocks handle, sondern wiesen vor allem darauf hin, daß die 29 Staaten der Bandung-Konferenz die Haltung Indonesiens in dieser Frage unterstützt und an die UN appelliert haben, den Parteien bei der friedlichen Lösung des Konfliktes behilflich zu sein[52]. Das „Bandung-Argument" fand in der Tagesordnungsdebatte der Vollversammlung starke Beachtung. Der Delegierte Boliviens[53] erinnerte daran, daß in Bandung die Vertreter von 1400 Millionen Menschen einstimmig der Auffassung gewesen seien, Indonesien könne von den Niederlanden die Wiederaufnahme von Verhandlungen verlangen. War diese Konferenz nicht bedeutend genug, um die Ent-

scheidung der Vertreter von 60 in den UN vereinten Nationen, die zusammen 800 Millionen Menschen repräsentieren, zu beeinflussen? Dürfen die Repräsentanten von 800 Millionen Menschen einen von 1400 Millionen Menschen geäußerten Wunsch als unerwünscht bezeichnen? Die Vollversammlung nahm West-Irian auf die Empfehlung des Allgemeinen Ausschusses in die Tagesordnung der 10. Sitzungsperiode auf. Nur die Türkei enthielt sich der Stimme. Alle übrigen 16 afro-asiatischen Delegationen stimmten für den Antrag[53a]. Eine Sachdebatte fand jedoch in der 10. Sitzungsperiode nicht statt, da die Regierungen der Niederlande und Indonesiens die Wiederaufnahme von Verhandlungen anzeigten. Die Vollversammlung nahm eine Resolution an, mit der sie ihrer Hoffnung Ausdruck verlieh, daß diese Verhandlungen fruchtbar sein mögen[54].

Da die niederländisch-indonesischen Verhandlungen jedoch ergebnislos blieben, beantragten 16 afro-asiatische Staaten die Aufnahme der West-Irian-Frage in die Tagesordnung der 11. Sitzungsperiode[55]. Von den 16 afro-asiatischen Staaten, die auf der 10. Sitzungsperiode für die Aufnahme West-Irians auf die Tagesordnung gestimmt hatten, beteiligten sich Aethiopien, Liberia, die Philippinen und Thailand bei der Antragstellung nicht. Dafür machten sich die neuen Mitglieder Ceylon, Jordanien, Kambodscha und Libyen den Antrag zu eigen. Vor dem 1. Ausschuß der Vollversammlung brachten 13 Staaten, darunter die afro-asiatischen Mitgliedstaaten Burma, Ceylon, Aethiopien, Indien, Irak, Pakistan, Saudi-Arabien, Sudan und Syrien, einen Resolutionsentwurf ein, inhalts dessen der Präsident der Vollversammlung einen Dreierausschuß einsetzen sollte, der den Parteien zur Aufnahme von Verhandlungen behilflich sein sollte[56]. Nachdem Australien in den Debatten einen Anspruch Indonesiens auf West-Irian bestritt[57], erinnerten afro-asiatische Delegationen daran, daß die Bandung-Konferenz mit dem Stimmgewicht von nahezu zwei Dritteln der Weltbevölkerung den Anspruch Indonesiens auf West-Irian als rechtmäßig anerkannt habe[58]. Der Ausschuß nahm den Resolutionsentwurf mit 39:25 Stimmen an[59]. Von den 25 anwesenden afro-asiatischen Delegationen — Sudan und Tunesien fehlten — stimmten 23 für den Entwurf. Nur die Türkei und Laos enthielten sich der Stimme. In der Vollversammlung konnte der Entwurf die erforderliche Zweidrittelmehrheit nicht erreichen, obwohl 24 afro-asiatische Staaten für die Resolution stimmten. Kambodscha, Laos und die Türkei enthielten sich der Stimme[60].

Die Aufnahme der West-Irian-Frage auf die Tagesordnung der 12. Sitzungsperiode beantragten bereits 21 afro-asiatische Staaten[61]. Den Antragstellern der letzten Sitzungsperiode schlossen sich Aethiopien, Marokko, Nepal, die Philippinen und der Sudan an. Bei der Annahme des Tagesordnungspunktes durch die Vollversammlung stimmten sogar 24 afro-asiatische Staaten für den Antrag, nämlich 20 Antragsteller — Jordanien war nicht anwesend — und Ghana, Japan, Kambodscha und Thailand[61a]. Nur Laos, Liberia, Malaya und die Türkei enthielten sich der Stimme. Vor dem 1. Ausschuß brachten 18 afro-asiatische Staaten einen Resolutionsentwurf ein[62], inhalts dessen die Vollversammlung die Parteien auffordern sollte, ihre Bestrebungen zur friedlichen Lösung der Streitfrage fortzusetzen. In den Debatten vor dem Ausschuß betonte der australische Delegierte[63], es handle sich im Falle West-Irians nicht um eine Kolonialfrage, sondern um die Souveränitätsübertragung über ein Gebiet und eine Bevölkerung. Es sei verwunderlich, daß ein Staat, der erst vor kurzem seine Unabhängigkeit erlangt

habe, die UN bitte, einen Anspruch zu unterstützen, auf Grund dessen die Einwohner eines Gebietes ohne die Möglichkeit, ihre Zukunft selbst zu bestimmen, unter seine Hoheit gebracht werden sollen. Während der Entwurf im Ausschuß angenommen wurde[64], fand er in der Vollversammlung nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit[65]. Im Ausschuß stimmten 26, vor der Vollversammlung 25 afro-asiatische Staaten für den Resolutionsentwurf. Nur 3, nämlich Kambodscha, Liberia und die Türkei, enthielten sich der Stimme.

Auf der Tagesordnung der 13. Sitzungsperiode erschien die West-Irian-Frage nicht mehr. Hatten dem afro-asiatischen Block während der 11. Sitzungsperiode nur 4 Stimmen zur Zweidrittelmehrheit gefehlt, so waren es im folgenden Jahr schon 6 Stimmen. Dabei hatte sich der Block um zwei Mitgliedstaaten vergrößert. Wenngleich der Block mit Hilfe der kommunistischen Staaten, Jugoslawiens und einiger Lateinamerikaner im Ausschuß die einfache Mehrheit zu erringen vermochte, so bedurfte er doch in der Vollversammlung einer weiteren Stimmhilfe, die nur durch wirkliche politische Ueberzeugung zu gewinnen war. Die unnachgiebige Haltung Indonesiens, das nicht mehr und nicht weniger als die volle Souveränität verlangte, sowie das Fehlen eines Wunsches der Eingeborenen von West-Irian zum Anschluß an Indonesien waren nicht geeignet, diese Stimmen zu gewinnen. Eine weitere Befassung der UN mit der West-Irian-Frage versprach deshalb keinen Erfolg.

Algerien

Am 26. Juli 1955 beantragten 14 afro-asiatische Staaten — Aethiopien, die Philippinen und die Türkei beteiligten sich nicht —, die Algerien-Frage in die Tagesordnung der 10. Sitzungsperiode aufzunehmen, da die Ereignisse in Algerien eine Bedrohung der internationalen Sicherheit darstellten und die Vereinten Nationen den Krieg in Algerien nicht unbeachtet lassen könnten[66]. Vor dem Allgemeinen Ausschuß wiesen Sprecher afro-asiatischer Staaten[67] darauf hin, daß der Antrag keinen Angriff auf Frankreich bedeute, sondern lediglich eine friedliche Regelung des Konfliktes ermöglichen solle. Dem Antrag liege der Gedanke zugrunde, daß das Leiden von Menschen in der interdependenten Welt von niemand ignoriert werden dürfe. Aus diesem Grunde hätten sich die 29 Bandung-Staaten mit der Lage in Algerien befaßt. Die Anerkennung der Rechte der Völker Nordafrikas in Bandung gebe die von der internationalen Gemeinschaft empfundene Besorgnis und deren Wunsch wieder, eine schnelle Bereinigung der Algerien-Frage zu erzielen. Der Allgemeine Ausschuß lehnte jedoch den Antrag der 14 afro-asiatischen Staaten ab[68].

Die Niederlage vor dem Ausschuß bewirkte, daß sich die afro-asiatischen Staaten in der Tagesordnungsdebatte der Vollversammlung entschlossen für die Sache Algeriens einsetzten. Delegierte Afghanistans, Aegyptens, Indiens, Indonesiens, des Irak, Jemens, Liberias, Saudi-Arabiens, Syriens und Thailands ergriffen zur Unterstützung des afro-asiatischen Antrages das Wort. Afro-asiatische Sprecher[69] bezeichneten die antragstellenden Staaten als Sprachrohr der 29 Bandung-Staaten, die als Vertreter von zwei Dritteln der Weltbevölkerung Algerien ihre uneingeschränkte Unterstützung gegeben hätten. Diese Mehrheit der Weltbevölkerung auf zwei Kontinenten habe das Recht, vor den Vereinten Nationen Gehör zu finden. Die Völker Asiens und Afrikas könnten ein Land nicht verstehen, das

sich gegen die Aufnahme des Tagungsordnungspunktes Algerien ausspreche. Ein solches Land werde zum Partner des europäischen Imperialismus und höre in den Augen der Afro-Asiaten auf, ein Vorkämpfer der Freiheit und ein Feind der Unterdrückung zu sein. Werde der Antrag abgelehnt, so würden die Völker Asiens und Afrikas sagen, der weiße Mann sei überall derselbe, zu fürchten und zu bekämpfen. Bandung habe dem Drang der Völker Asiens und Afrikas nach Bruderschaft und Gleichberechtigung mit den westlichen Brüdern Ausdruck verliehen. Die Vollversammlung dürfe sich durch eine Abweisung des afro-asiatischen Antrages nicht einfach über den in Bandung von den Vertretern der Mehrheit der Weltbevölkerung geäußerten Wunsch nach Unabhängigkeit für Algerien hinwegsetzen. Auf die scharfen Angriffe der afro-asiatischen Staaten entgegnete der belgische Außenminister *Spaak*[70], die Haltung des afro-asiatischen Blockes sei nicht der Ausdruck des Geistes von Bandung. Die Bandung-Staaten hätten sich vielmehr, im Bewußtsein der Macht ihrer gemeinsamen Interessen, sehr vernünftig und vornehm verhalten und keine Feindschaft gegenüber den Völkern Europas und der weißen Rasse gezeigt, während die Vollversammlungsdebatte diese Züge vermissen lasse.

Der starke Einsatz der afro-asiatischen Staaten mit dem intensiven Gebrauch des Bandung-Argumentes brachte den „Sprechern von zwei Dritteln der Weltbevölkerung“ einen ersten Erfolg in der Algerienfrage: Die Vollversammlung nahm den Tagesordnungspunkt Algerien mit 28:27 Stimmen gegen den geschlossenen Block der westlichen Staaten an[71]. Mit Ausnahme von Aethiopien, das sich der Stimme enthielt, und der gegen den Block stimmenden Türkei hatten sich 15 afro-asiatische Staaten für Algerien entschieden. Der mit einer Stimme Mehrheit errungene Sieg des afro-asiatischen Blockes zeigte aber auch die Grenzen weiterer politischer Maßnahmen im Rahmen der Vollversammlung: Die für die Annahme einer Resolution durch die Vollversammlung erforderliche Zweidrittelmehrheit konnte der afro-asiatische Block nicht erreichen. So war es ein Zeichen politischer Klugheit gegenüber Frankreich, das die Vollversammlung verlassen hatte, und richtiger Taktik, daß der afro-asiatische Block auf Antrag Indiens auf eine weitere Erörterung der Algerien-Frage während der 10. Sitzungsperiode verzichtete[72].

Bereits am 1. Oktober 1956 verlangten 15 afro-asiatische Staaten — Indien, Liberia und Thailand beteiligten sich nicht, dafür Pakistan und die neu zugelassenen Staaten Ceylon, Jordanien und Libyen — erneut die Aufnahme der Algerien-Frage auf die Tagesordnung der 11. Sitzungsperiode[73], nachdem ein Versuch des afro-asiatischen Blocks, den Sicherheitsrat mit Algerien zu befassen, gescheitert war[74]. Vor dem 1. Ausschuß der Vollversammlung, die Algerien ohne Debatte in die Tagesordnung aufnahm[74a], brachten 18 afro-asiatische Staaten — den Antragstellern hatten sich Marokko, Nepal und Tunesien angeschlossen — einen Resolutionsentwurf ein[75], nach dem die Vollversammlung in Anbetracht der Unruhe und des Kampfes in Algerien und in Anerkennung des Selbstbestimmungsrechtes des algerischen Volkes Frankreich auffordern sollte, dem Wunsch des algerischen Volkes nach Selbstbestimmung gerecht zu werden, und von den Parteien verlangen sollte, in unmittelbare Verhandlungen zu treten, um eine Beendigung des Kampfes zu erreichen. Drei andere afro-asiatische Staaten, Japan, die Philippinen und Thailand, brachten einen eigenen Resolutionsentwurf

ein[76], inhalts dessen die Vollversammlung glaubt, daß die Parteien durch gemeinsame Anstrengungen eine Lösung des Konfliktes in Uebereinstimmung mit der Charta der UN finden können, und der Hoffnung Ausdruck gibt, daß die Parteien versuchen werden, eine Beendigung des Blutvergießens und eine Lösung des Konfliktes durch geeignete Verhandlungen zu erreichen. Eine Anerkennung des Selbstbestimmungsrechtes des algerischen Volkes und die Aufforderung an Frankreich, diesem Recht Algeriens Rechnung zu tragen, waren in diesem Resolutionsentwurf nicht enthalten. Schließlich brachten Italien und 5 lateinamerikanische Staaten einen dritten Resolutionsentwurf ein[77], mit dem die Vollversammlung der Hoffnung Ausdruck gibt, daß eine friedliche und demokratische Lösung des Konfliktes gefunden werde. Ein Vergleich dieser Texte zeigt, daß die Bandung-Staaten Japan, Philippinen (SEATO) und Thailand (SEATO) zwar mit der Anerkennung des Krieges in Algerien wesentlich weitergingen als die westlichen Staaten, dennoch aber das befreundete Frankreich (SEATO) nicht der Anerkennung des — in Bandung gebilligten — Selbstbestimmungsrechtes für Algerien aussetzten. Bei der Abstimmung über den Entwurf der 18 afro-asiatischen Staaten im Ausschuß wurden beide Absätze der Präambel angenommen, während der beschließende Teil der Resolution mit je einer Stimme Mehrheit abgelehnt wurde[78]. Das Selbstbestimmungsrecht für Algerien wurde im Ausschuß mit 36:27 Stimmen bei 14 Stimmenthaltungen anerkannt, wobei 23 afro-asiatische Staaten, einschließlich Japan, für das Selbstbestimmungsrecht stimmten[79]. Während Laos mit Frankreich gegen den Block stimmte, enthielten sich das früher französische Kambodscha und die SEATO-Staaten Philippinen und Thailand der Stimme. Das SEATO-Mitglied Pakistan und der NATO-Staat Türkei hatten sich bei allen Abstimmungen für den afro-asiatischen Block ausgesprochen. Liberia hatte zwar für die beiden Absätze der Präambel gestimmt, sich aber bei der Abstimmung über den beschließenden Teil der Stimme enthalten.

Der farblose, von Italien eingebrachte Sechs-Mächte-Entwurf wurde im Ausschuß mit 41:33 Stimmen angenommen, obwohl sich 23 afro-asiatische Staaten gegen seine Annahme ausgesprochen hatten[80]. Die Türkei und Kambodscha enthielten sich der Stimme. Laos und Liberia stimmten gegen den Block. Da der Ausschuß somit eine Resolution angenommen hatte, beantragte Neuseeland, über den Resolutionsentwurf Japans, der Philippinen und Thailands nicht mehr abzustimmen. Dieser Antrag wurde im Ausschuß mit 43:24 Stimmen bei 10 Stimmenthaltungen abgelehnt; 26 der 27 afro-asiatischen Staaten sprachen sich gegen diese Verfahrensweise aus[81]. Nur Laos enthielt sich der Stimme. Der Ausschuß nahm daraufhin den Entwurf der drei afro-asiatischen Staaten mit 37:27 Stimmen bei 13 Enthaltungen an. Für den Entwurf sprachen sich 26 afro-asiatische Staaten aus, gegen ihn nur Laos[81a]. Da der Ausschuß beide Resolutionsentwürfe angenommen hatte, wurde von der Vollversammlung ein Kompromißentwurf verabschiedet, der den Kampfzustand in Algerien zur Kenntnis nimmt[82].

Die Aufnahme der Algerien-Frage auf die Tagesordnung der 12. Sitzungsperiode beantragten bereits 22 afro-asiatische Staaten, nur Kambodscha, Laos, Liberia, Thailand und die Türkei zeichneten nicht für den Antrag[83]. Vor dem 1. Ausschuß brachten dann 17 afro-asiatische Staaten — Aethiopien, Indien, Iran, Japan, Pakistan, die Philippinen beteiligten sich an diesem Entwurf trotz der gemeinsamen Antragstellung nicht — einen Resolutionsentwurf ein[84], inhalts des-

sen die Vollversammlung u. a. anerkennt, daß das Selbstbestimmungsrecht für Algerien gilt, zur Kenntnis nimmt, daß die Lage in Algerien weiterhin Leid und Menschenleben kostet, und zu Verhandlungen aufruft, die zu einer friedlichen Lösung des Konfliktes in Uebereinstimmung mit der UN-Charta führen. Ein Ergänzungsvorschlag Kanadas, Irlands und Norwegens, der im wesentlichen die Erwähnung des Selbstbestimmungsrechtes in Fortfall brachte, wurde vom Ausschuß mit einer Stimme Mehrheit angenommen, obwohl sich 24 der nunmehr 29 afro-asiatischen Staaten einschließlich der neu aufgenommenen Staaten Ghana und Malaya gegen die Ergänzung und Abänderung ausgesprochen hatten[85]. Nur Kambodscha, Liberia, die Philippinen und die Türkei enthielten sich der Stimme, Laos stimmte gegen den Block. Dennoch fand die entschärfte Resolution im Ausschuß nicht die einfache Mehrheit. Sie erzielte ein Abstimmungsergebnis von 37:37 Stimmen und war damit abgelehnt. Liberia gab in der Schlußabstimmung seine Stimme für den afro-asiatischen Block ab[86], der dadurch die seinen Vorstellungen nicht mehr entsprechende Resolution sperren konnte. Die Vollversammlung nahm dann einen u. a. von Indien, Iran, Japan und Thailand vorgebrachten Resolutionsentwurf an, wonach die Vollversammlung ihrer Besorgnis über die Lage in Algerien und dem Wunsch Ausdruck verleiht, daß Gespräche in einem Geist wirksamer Zusammenarbeit eingeleitet werden, um eine Lösung im Sinne der Charta zu erreichen[87].

Der Tagesordnungsantrag für die 13. Sitzungsperiode war von 24 afro-asiatischen Mitgliedstaaten gezeichnet. Zu den 21 Antragstellern der 12. Sitzungsperiode sind Ghana, Malaya und Liberia hinzugekommen[88]. Wiederum brachten 17 afro-asiatische Staaten einen gemeinsamen Resolutionsentwurf ein[89], der das Recht des algerischen Volkes auf Unabhängigkeit und die Bereitschaft der provisorischen Regierung Algeriens zu Verhandlungen mit Frankreich anerkennt und die Parteien dringend ermahnt, Verhandlungen zur friedlichen Lösung des Konfliktes einzugehen. Dieser Resolutionsentwurf wurde im Ausschuß mit 32:18 Stimmen bei 30 Stimmenthaltungen angenommen[90]. Von den 29 afro-asiatischen Staaten sprachen sich 22 für die Resolution aus; Laos stimmte dagegen; der Stimme enthielten sich Japan, Kambodscha, Malaya, die Philippinen, Thailand und die Türkei. Nachdem die 17 afro-asiatischen Staaten, die die Resolution eingebracht hatten, auf Bitten Malayas den sich auf die Provisorische Algerische Regierung beziehenden Absatz der Präambel zurücknahmen, erreichte die Resolution mit der Stimme Malayas 35:18 Stimmen bei 28 Stimmenthaltungen[90a]. Für die erforderliche Zweidrittelmehrheit fehlte e i n e Stimme. Der Westen hatte, wie im Falle West-Irians, seine eigene Sperrminorität bewiesen.

Ungarn

Mit der Verurteilung des Kolonialismus in allen seinen Erscheinungsformen im Schlußkommuniqué der Bandung-Konferenz hatte sich ein substantieller Teil der Bandung-Staaten gegen die sowjetrussische Beherrschung der osteuropäischen Staaten gewandt. Der Ungarn-Aufstand gab den Bandung-Staaten in der Vollversammlung reichliche Gelegenheit, im Ost-West-Konflikt Stellung zu nehmen und diese Stelle des Bandung-Kommuniqués zu interpretieren.

Die erste Ungarn-Resolution der 2. Not-Sondersitzung der Vollversammlung wurde von den USA eingebracht[91]. Für die Annahme dieser Resolution, mit der

die Vollversammlung die UdSSR auffordert, weder das ungarische Volk anzugreifen noch sich in die inneren Angelegenheiten Ungarns einzumischen und ihre Truppen unverzüglich aus Ungarn zurückzuziehen, sowie das Recht des ungarischen Volkes bestätigt, seine eigene Regierungsform zu wählen, und die Entsendung von UN-Beobachtern fordert, stimmten von 20 anwesenden afro-asiatischen Delegationen nur 7: Aethiopien, Kambodscha, Liberia, Pakistan, die Philippinen, Thailand und die Türkei[92]. Die Delegationen Afghanistans, Aegyptens, Burmas, Ceylons, Indiens, Indonesiens, des Irak, Jemens, Jordaniens, Libyens, Nepals, Saudi-Arabiens und Syriens enthielten sich der Stimme, obwohl die USA in der Begründung ihres Resolutionsentwurfes darauf hinwiesen, daß die UdSSR mit ihrem Eingreifen in Ungarn die Bandung-Grundsätze schwer verletzt habe[93].

In den nachfolgenden Debatten erkannten afro-asiatische Delegierte an, daß die UdSSR die Bandung-Grundsätze der Achtung territorialer Integrität und Souveränität, des Nicht-Angriffes, der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten, gegenseitiger Unterstützung und friedlicher Koexistenz verletzt habe, und brachten ihre volle Sympathie mit dem ungarischen Volk zum Ausdruck[94]. Dennoch betonten Burma, Ceylon, Indien und Indonesien, daß sie für die Resolution in allen Teilen nicht hätten stimmen können. Ceylon[95] erinnerte daran, daß die Bandung-Konferenz ausdrücklich das Selbstbestimmungsrecht für die osteuropäischen Völker gefordert habe. Das Selbstbestimmungsrecht der Ungarn werde von allen afro-asiatischen Staaten anerkannt, die Aggression und die Gegenwart fremder Truppen in einem Land verurteilt und bedauert, wo immer sie bekannt werde. Die Forderung nach Zurückziehung fremder Truppen werde von jedem afro-asiatischen Staate erhoben und sei im Falle Ungarns auch gerechtfertigt. Es sei jedoch bedenklich, UN-Beobachter ohne Zustimmung der betroffenen Regierung in ein Land zu entsenden. Der indische Delegierte ließ keinen Zweifel an der Tatsache, daß er nur die Absätze der Resolution über die souveräne Gleichheit der Mitgliedstaaten, die Anerkennung der Menschenrechte und das Recht der Ungarn zur Wahl ihrer Regierungsform billigen könne[96].

Die zweite Ungarn-Resolution war ähnlich scharf wie die erste: Die Vollversammlung nahm mit tiefer Besorgnis Kenntnis, daß Resolution 1004 (ES II) nicht ausgeführt und die gewaltsame Unterdrückung des ungarischen Volkes durch Sowjettruppen fortgesetzt werde. Sie war der Auffassung, daß diese Unterdrückung durch russische Truppen eine Verletzung der UN-Charta, des Friedensvertrages mit Ungarn und der Konvention über den Völkermord darstelle, und forderte die UdSSR zum sofortigen Rückzug ihrer Truppen auf. Sie war ferner der Auffassung, daß freie Wahlen unter UN-Kontrolle stattfinden sollten, und forderte den Generalsekretär der UN auf, die Lage durch UN-Beobachter zu erforschen und der Vollversammlung zu berichten[97]. Für die Annahme dieser Resolution stimmten nur 8 afro-asiatische Staaten, nämlich Iran, Irak, Laos, Liberia, Pakistan, die Philippinen, Thailand und die Türkei. Indien stimmte gegen die Annahme der Resolution, während sich Afghanistan, Aegypten, Burma, Ceylon, Indonesien, Jemen, Jordanien, Kambodscha, Libanon, Libyen, Nepal, Saudi-Arabien und Syrien der Stimme enthielten[98]. Nur 10 dieser Staaten haben sich in allen Punkten der Stimme enthalten: Burma, Ceylon, Kambodscha und Nepal sprachen sich für die Entsendung von UN-Beobachtern aus[99]; Burma, Kambodscha und Nepal für eine weitere Berichterstattung des Generalsekretärs[100]; Burma und

Kambodscha sogar für den Rückzug der russischen Truppen[101], während Nepal die Nichtausführung der 1. Ungarn-Resolution bedauerte und die Unterdrückung Ungarns durch Sowjettruppen verurteilte[102].

Mit der dritten, ebenfalls von den USA eingebrachten Ungarn-Resolution wurden rein humanitäre Ziele verfolgt. Die Vollversammlung forderte in Anbetracht der Tatsache, daß die UdSSR den Transport und die Verteilung von Lebensmitteln und Medikamenten für die Zivilbevölkerung behinderte, die UdSSR auf, die gegen die anerkannten Grundsätze des Völkerrechts verstoßenden Handlungen zu unterlassen. In Anbetracht der Tatsache, daß durch die Unterdrückungsmaßnahmen der UdSSR zahlreiche Ungarn gezwungen seien, ihr Land zu verlassen, forderte die Vollversammlung den Generalsekretär und die Mitgliedstaaten auf, Hilfsmaßnahmen zu treffen[103]. Aus diesem Entwurf sollten nach einem indischen Ergänzungsantrag alle Bezugnahmen auf die verurteilten Handlungen der Sowjetunion gestrichen werden[104]. Dieser von der Vollversammlung nicht angenommene Ergänzungsantrag wurde von Afghanistan, Burma, Ceylon, Indien, Indonesien, Jemen, Jordanien, Kambodscha, Libanon, Libyen, Nepal, Saudi-Arabien und Syrien unterstützt, während sich Aegypten, Irak, Iran, Laos und Thailand der Stimme enthielten. Gegen den Antrag stimmten Liberia, Pakistan, die Philippinen und die Türkei[105]. Für die amerikanische Resolution stimmten schließlich 10 afro-asiatische Staaten: Irak, Iran, Laos, Liberia, Libyen, Nepal, Pakistan, die Philippinen, Thailand und die Türkei[106]. Die 12 restlichen afro-asiatischen Staaten enthielten sich der Stimme, da sie zwar in der Sache für den humanitären Entwurf seien, es aber nicht hinnehmen könnten, daß aus dem Leiden von Menschen gleichzeitig politisches Kapital geschlagen werde.

Die Vollversammlung beschloß am 13. November 1956, die Ungarn-Frage in die Tagesordnung der 11. Sitzungsperiode aufzunehmen. Für die Annahme dieses Punktes der Tagesordnung sprachen sich bereits 19 von 26 anwesenden afro-asiatischen Staaten aus. Afghanistan, Aegypten, Jemen, Marokko, Saudi-Arabien, Sudan und Syrien enthielten sich der Stimme[107]. Die von Kuba eingebrachte und von der Vollversammlung angenommene Resolution 1127 (XI) verlangt auf Grund von Informationen über die Deportationen ungarischer Zivilbevölkerung eine unverzügliche Befolgung der den Rückzug russischer Truppen fordernden Resolutionen. Die Vollversammlung fordert die UdSSR auf, die Deportationen einzustellen und die bereits Deportierten zurückzuführen. Bei einer gesonderten Abstimmung über den die Deportationen betreffenden Absatz der Präambel enthielten sich 21 von 26 afro-asiatischen Staaten der Stimme; nur Burma, Irak, Pakistan, die Philippinen und die Türkei stimmten für diesen Absatz[108]. Für die Resolution in ihrer Gesamtheit stimmten dann aber 13 afro-asiatische Delegationen, nämlich Aethiopien, Burma, Ceylon, Irak, Iran, Kambodscha, Laos, Liberia, Nepal, Pakistan, die Philippinen, Thailand und die Türkei[109]. Die 13 Stimmenthaltungen wurden damit begründet, daß keine verläßlichen Informationen über die behaupteten Deportationen vorlägen. Ceylon, Indien und Indonesien brachten deshalb die Resolution 1128 (XI) ein, die Ungarn aufforderte, UN-Beobachter unter Wahrung der ungarischen Souveränität zuzulassen. Für den die Wahrung der ungarischen Souveränität betreffenden Absatz sprachen sich 20 afro-asiatische Staaten aus, nur Aethiopien, Kambodscha, die Philippinen, Thailand und die Türkei enthielten sich der Stimme, während sich Pakistan gegen die Annahme

dieses Absatzes aussprach[110]. Bei der Gesamtabstimmung über die Resolution Ceylons, Indiens und Indonesiens stimmten 20 afro-asiatische Staaten für deren Annahme, während sich Aegypten, Aethiopien, Jemen, Jordanien, Saudi-Arabien und Syrien der Stimme enthielten[111]. Für die von 20 Staaten eingebrachte und von der Vollversammlung angenommene Resolution 1131 (XI), inhalts derer die Vollversammlung u. a. erklärt, daß die UdSSR durch den Einsatz ihrer Truppen in Ungarn die Unabhängigkeit Ungarns verletzt habe, die Verletzung der Charta durch die UdSSR verurteilt und die UdSSR auffordert, ihre Streitkräfte aus Ungarn unter UN-Ueberwachung zurückzuziehen, stimmten bereits 15 afro-asiatische Staaten. Der Stimme enthielten sich Afghanistan, Aegypten, Indien, Indonesien, Jemen, Jordanien, Kambodscha, Marokko, Saudi-Arabien, Sudan und Syrien[112].

Auf der wieder aufgenommenen 11. Sitzungsperiode brachten 37 Staaten eine umfassende Ungarn-Resolution ein, nach der die Vollversammlung bestätigt, daß die UdSSR Ungarn der Freiheit und das ungarische Volk seiner Menschenrechte beraubt habe, daß das gegenwärtige Regime den Ungarn durch die russische Intervention aufgezwungen worden sei und daß die UdSSR Massendeportationen durchgeführt habe, diese Handlungen verurteilt und die UdSSR auffordert, keine Vergeltungsmaßnahmen zu üben, den Genuß der Menschenrechte zu gewährleisten und die Deportierten zurückzuführen[113]. Für die Annahme dieser schärfsten Resolution stimmten 19 afro-asiatische Staaten, während sich nur 9 der Stimme enthielten: Afghanistan, Ceylon, Indien, Indonesien, Jemen, Nepal, Saudi-Arabien und Syrien[114].

Erst die 13. Vollversammlung wurde dann wieder mit der Ungarn-Frage befaßt[114a]. Sie nahm die Resolution 1312 (XIII) an, wonach die Vollversammlung die andauernde Unterdrückung der Menschenrechte und der Freiheit zur politischen Willensbildung durch sowjetische Truppen und die Hinrichtung von Imre Nagy, General Maleter und anderer ungarischer Patrioten verurteilte. Bei der Abstimmung über diese Resolution enthielten sich bereits wieder 13 afro-asiatische Staaten der Stimme: Afghanistan, Aethiopien, Ceylon, Ghana, Indien, Indonesien, Irak, Libanon, Libyen, Marokko, Saudi-Arabien, Sudan und die Vereinigte Arabische Republik[115].

ZUSAMMENFASSUNG

Ihre stärkste unmittelbare Auswirkung hat die Bandung-Konferenz während der 10. Sitzungsperiode der UN gefunden. Die Neuaufnahme von 6 afro-asiatischen Staaten Ende der 10. und vier weiteren Mitte der 11. Sitzungsperiode ist mit ein Erfolg der Bandung-Konferenz gewesen. Die umfangreiche Neuaufnahme hat fast alle afro-asiatischen Staaten in die Weltorganisation gebracht. Damit repräsentiert der afro-asiatische Block in den UN Asien und Afrika selbst; und die Berufung auf Bandung ist überflüssig geworden. Das Bandung-Argument tritt von der 11. Sitzungsperiode an in den Hintergrund. Die noch 1955 erreichte Unabhängigkeit Tunesiens und Marokkos kann ebenfalls mit als ein Erfolg der Bandung-Konferenz und des afro-asiatischen Blockes angesehen werden. Auch in der Algerien-Frage sind die Erfolge deutlich. Der entscheidendste Schritt, erste Aufnahme auf die Tagesordnung, hat sich auf der 10. Sitzungsperiode mit einer Stimme Mehrheit vollzogen. Diese eine Stimme zur einfachen Mehrheit fehlte

dem Block zunächst noch in den Ausschüssen der 11. und 12. Sitzungsperiode, obgleich er während der letzteren schon eine westliche Resolution im Ausschuß zu sperren vermochte. Die 13. Sitzungsperiode brachte dem Block in der Algerien-Frage im Ausschuß eine große Mehrheit. In der Vollversammlung fehlte nur eine Stimme zur Zweidrittelmehrheit. Hinsichtlich der Rassefragen in der Südafrikanischen Union und in der West-Irian-Frage sind keine Erfolge erzielt worden, obwohl der Block gerade in diesen Fragen die geschlossenste Front hat aufweisen können.

Die Ost-West-Spaltung innerhalb des Blockes hat sich in der Ungarn-Frage deutlich gezeigt. Von den 11 auf der Bandung-Konferenz antikommunistischen Staaten Ceylon, Irak, Iran, Japan, Kambodscha, Libanon, Libyen, Liberia, Pakistan, Philippinen und Sudan wechselten 4 in das neutralistische Lager: Irak, Libanon, Libyen und der Sudan. Dennoch konnte der Westen im Ost-West-Konflikt mit der festen Mitarbeit von 10 afro-asiatischen Staaten rechnen: Türkei (NATO), Pakistan (SEATO), Philippinen (SEATO), Thailand (SEATO), Iran (Bagdad-Pakt), Japan, Laos, Liberia, Malaya und Tunesien. In der Sache ebenfalls antikommunistisch sind Burma, Kambodscha, Nepal, Aethiopien und Ceylon, die jedoch als sozusagen gemäßigte neutralistische Staaten durch zu scharfe westliche Formulierungen zur Stimmenthaltung gezwungen werden können.

Gegenüber diesen 15 prowestlichen afro-asiatischen Staaten steht ein innerer Block von 8 bis 11 verläßlich neutralistischen Staaten: Afghanistan, Indien, Indonesien, Irak, Jemen, Jordanien, Saudi-Arabien und die Vereinigte Arabische Republik, denen häufig Ghana, Marokko und der Sudan zuzurechnen sind. Auch Libanon und Libyen gehören zu dieser Gruppe, denn sie haben im Ungarn-Konflikt nur einmal gegen die UdSSR gestimmt. Bestenfalls verfügt der neutralistische Teil des Blockes über 12 bis 14[116] Stimmen.

Dieses Bild der Spaltung verändert sich in Kolonialfragen zugunsten eines Blockes von mindestens 22 bis 23 afro-asiatischen Staaten. Erstmals auf der 13. Sitzungsperiode haben sich 6 prowestliche Bandung-Staaten in der Algerien-Frage geschlossen der Stimme enthalten: Japan, Kambodscha, Laos, die Philippinen, Thailand und die Türkei. Die früheren Sitzungsperioden zeigten ein bunteres Abstimmungsbild, das die Schwierigkeiten erkennen ließ, vor die das Bandung-Kommuniqué die dem Westen verpflichteten Staaten stellte.

Von den 6 genannten Staaten hat die Türkei lediglich auf der 11. Sitzungsperiode für Algerien gestimmt, sich aber in der Folge, wie in allen anderen Bandung-Fragen, im wesentlichen der Stimme enthalten. Die übrigen 5 Staaten haben in der „Apartheid"-Frage stets mit dem Block gestimmt, während sich bereits im Falle West-Irians Stimmenthaltungen bei Laos und Kambodscha gezeigt haben, nicht aber bei Thailand, den Philippinen und Japan. Japan hat bis zur 13. Sitzungsperiode in allen Fragen mit dem Block gestimmt, um sich dann in der Algerien-Frage erstmals der Stimme zu enthalten. Thailand hat auf der 12. Sitzungsperiode für Algerien gestimmt, sich in dieser Frage aber vor- und nachher der Stimme enthalten. Die Philippinen haben sich bezüglich Algeriens stets und Kambodscha zum großen Teil der Stimme enthalten. Die Türkei und die Philippinen haben versucht, das Bild dadurch abzurunden, daß sie wenigstens z. T. für die Aufnahme der Algerien-Frage auf die Tagesordnung gestimmt haben.

Zeigen die dem Westen verbundenen Bandung-Staaten so meist eine zwiespältige Haltung, so haben doch zwei durch Militärbündnisse an den Westen gebundene Staaten bewiesen, daß absolute Bandung-Treue und Mitgliedschaft in einem westlichen Verteidigungsbündnis möglich ist: Iran (Bagdad-Pakt) und Pakistan (SEATO), die in allen Bandung-Fragen mit dem Block gestimmt haben. Von Bedeutung in diesem Zusammenhang ist jedoch, daß sich mit Ausnahme von Laos in der Algerien-Frage von der 11. Sitzungsperiode an keiner der fünf Staaten gegen den Block ausgesprochen hat. Da sich die Mehrheitsverhältnisse ohne Berücksichtigung der Stimmenthaltungen berechnen, bedeutet dies meist Hilfe für den Block.

Immerhin hat der afro-asiatische Block auch in reinen Kolonialfragen keine geschlossene Front und bei 6 ausbrechenden Staaten niemals eine Sperrminorität. Selbst in der Frage der Sitzverteilung in den Hauptorganen hat sich eine erhebliche Spaltung gezeigt, denn zwölf Bandung-Staaten haben sich dem Standpunkt der USA für eine Begrenzung der Erweiterung angeschlossen: Aethiopien, Japan, Iran, Jordanien, Laos, Malaya, Nepal, Pakistan, die Philippinen, Thailand, Tunesien und die Türkei. Dies zeigt, daß die stark propagandistische Tendenz der Debatten keinen zu tiefen Einfluß ausübt. Hat doch das Bandung-Argument, das Operieren mit Bevölkerungszahlen, eigentlich in einer auf der souveränen Gleichheit der Mitgliedstaaten beruhenden Weltorganisation keine Berechtigung. Hier gebührt Luxemburg dasselbe Recht und Gewicht wie Indien oder China. Die Zukunft wird zeigen, wie die UN eines der größten Probleme der Zeit, die Beziehungen zwischen den Völkern Asiens und Afrikas und den Staaten westlicher Tradition, meistern werden. (Abgeschlossen am 1. Oktober 1959)

ANMERKUNGEN

[1]) Quellenmaterial über Bandung in: „Asia-Africa speaks from Bandung", hrsg. vom Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Republik Indonesien, Djakarta 1955, und bei Horst *Sasse*, „Die asiatisch-afrikanischen Staaten auf der Bandung-Konferenz", Frankfurt am Main und Berlin 1958, mit ausführlichen Literaturangaben. Für eine Würdigung der Konferenz siehe vor allem Curt *Gasteyger*, „Asien und Afrika in der Weltpolitik. Die Konferenz der asiatischen und afrikanischen Staaten in Bandung . . ." in Europa-Archiv 20/1955, S. 8295ff., Georg McTurnan *Kahin*, „The Asian-African Conference", Ithaca (N. Y.) 1956, und *Cornides, Gasteyger, Sarkisyanz*, „Die Konferenz der asiatischen und afrikanischen Staaten in Bandung" in: „Die Internationale Politik 1955", Jahrbuch des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, hrsg. v. Arnold *Bergsträsser* und Wilhelm *Cornides*, München 1958, S. 782ff. Siehe außerdem die beiden deutschen Berichte über die 12. und 13. Sitzungsperiode der Vereinten Nationen: Christian *Schütze*, „Die 12. ordentliche Tagung der Vollversammlung der Vereinten Nationen vom 17. September bis zum 14. Dezember 1957" in Europa-Archiv 24/1958, S. 11 285ff., und Walter *Bödigheimer*, „Die Vereinten Nationen im Jahre 1958" in Europa-Archiv 18/1959, S. 581ff.

In der vorliegenden Arbeit werden die nachfolgenden Abkürzungen gebraucht:

A/ = General Assembly
A/AC. = Ad Hoc Political Committee of the General Assembly
A/BUR. = General Committee of the General Assembly
A/C.1 = First Committee of the General Assembly
A/SPC. = Special Political Committee of the General Assembly
Doc. = Document
E = Economic and Social Council
/L. = Document of limited distribution
/OR. = Official Records
/PV. = Verbatim record of meeting
/RES. = Resolution
Rev. d. NU = Revue des Nations Unies
S = Security Council
/SR. = Summary record of meeting
Sup. = Supplement zu den Sitzungsberichten
UN = United Nations
UN. Rev. = United Nations Review
(X) = Die römischen Zahlen in Klammern bezeichnen die Sitzungsperiode

(X) 56 = Die arabischen Zahlen hinter der Klammer bezeichnen die Nummer des Agenda Item der betreffenden Sitzungsperiode.

[2]) *Kahin*, a. a. O., S. 2.

[3]) Vgl. den gemeinsamen Resolutionsentwurf von 13 afro-asiatischen Staaten A/AC. 31/SR.56 u. AC./31/L 50 in: Annexes A/AC.31/ SR., Vol. I, S. 65. Entgegen S. L. *Poplai*, „Asia and Africa in the modern World", Calcutta/Bombay 1955, S. 6, gehörten die Philippinen von Anbeginn an zum afro-asiatischen Block.

[4]) Vgl. „Egypt in the United Nations", New York 1957, S. 73.

[5]) A/C.1 641 und A/C.1/SR. 415; A/PV. 354 und A/OR. (VII), Sup. 1, S. 50 u. 52; A/OR. (VIII), Sup. 1, S. 34, 36, 39, 42 f.; A/OR. (IX), Sup. 1, S. 18, 20—22 u. 24; A/OR. (X), Sup. 1, S. 22ff.

[6]) So genannt nach der Konferenz der Regierungschefs dieser Staaten in Colombo vom 28. April bis zum 2. Mai 1954; vgl. *Gasteyger*, a. a. O., S. 8295

[7]) Vgl. Punkt 6 des Gemeinsamen Kommuniqués der Bogor-Konferenz vom 29. 12. 1954 in: „Asia-Africa speaks from Bandung", a. a. O., S. 224f., und bei *Sasse*, a. a. O., S. 37.

[8]) *Kahin*, a. a. O., S. 18—22.

[9]) Deutscher Wortlaut in Europa-Archiv 10/1955, S. 7563ff.

[10]) So vor allem in wirtschaftlichen Fragen, Punkt A 3 des Schlußkommuniqués, a. a. O.

[11]) Ueber die politischen Hintergründe der Globalaufnahme siehe Wilhelm *Cornides*, „Die Aufnahme neuer Mitglieder in die Vereinten Nationen", in: „Die Internationale Politik 1955", a. a. O., S. 856ff.

[12]) Die Mitgliederzahl blieb von der 12. zur 13. Sitzungsperiode trotz der Neuaufnahme von Guinea gleich, weil sich Aegypten und Syrien zur Vereinigten Arabischen Republik zusammengeschlossen haben.

[13]) Die Sperrminorität ist bei 80 Mitgliedstaaten mit 27, bei 82 Mitgliedstaaten mit 28 Stimmen erreicht, so daß die Bandung-Staaten seit der 12. Sitzungsperiode sogar eine Stimme mehr als die Sperrminorität zur Verfügung haben.

[14]) Vgl. „Repertory of Practice of United Nations Organs", Vol. I, New York 1955, Anmerkung zu Art. 18 Abs. 2 der UN-Charta, S. 573ff., sowie Supplement No. 1, Vol. I hierzu, New York 1958, S. 198ff.

[15]) A/3138—40, A/OR., Annexes (XI) 56—58; vgl. zur Problematik dieser Fragen Eric *Stein*, „Auswirkungen der Einbeziehung neuer Mitglieder in die Organisation der Vereinten Nationen" in Europa-Archiv 1957, 4 Teile S. 9587ff., 9663ff., 9733ff., 9777ff., und Edvard *Hambro*, „Should the Membership of the International Court of Justice be Enlarged?" in: Makarov-Festgabe, *Zeitschrift für ausl. öffentl. Recht u. Völkerrecht*, Bd. 19, S. 141ff.

[16]) A/PV. 622, Ziff. 84.

[17]) A/PV. 620, Ziff. 79ff., A/PV. 621. Ziff. 1ff. u. Ziff. 38ff.

[18]) A/PV. 621, Ziff. 11.

[19]) A/PV. 620, Ziff. 114, 118—122.

[20]) A/PV. 622, Ziff. 38—84.

[21]) Doc. A/3468/Rev. 1, A/OR., Annexes (XI) 56—58.

[22]) A/PV. 661, Ziff. 108.

[23]) A/RES. 1190 (XII) u. A/RES. 1299 (XIII).

[24]) Rev. d. NU 1958, No. 12, S. 29ff., u. E/RES. 690 B (XXVI).

[25]) Rev. d. NU 1958, No. 12, S. 77.

[26]) Vgl. Fritz *Steppat*, „Die Unabhängigkeitsbewegungen im arabischen Westen" in: „Die Internationale Politik 1955", a. a. O., S. 679.

[27]) Doc. A/2923 u. Add. 1, A/OR., Annexes (X) 58.

[28]) *Steppat*, a. a. O., S. 682ff.

[29]) A/C.1/L. 148 und Doc. A/3054, A/OR., Annexes (X) 58. Die Vertagung erfolgte durch A/RES. 911 (X).

[29a]) Vgl. hierzu Walter *Lipgens*, „Der Beharrungsversuch Frankreichs", in: „Die Internationale Politik 1955", a. a. O., S. 227f.

[30]) A/C.1/SR. 796, Ziff. 3, 10, 16, 18, 21—24.

[31]) A/AC. 80/SR. 33, Ziff. 7f.

[32]) A/RES. 919 (X), 1015 (XL) u. 1179 (XIII).

[33]) Auf der 12. Sitzungsperiode fehlten im Ausschuß Jordanien, in der Vollversammlung Libanon und Marokko.

[34]) A/AC.80/SR.34, Ziff. 43, A/PV. 554; A/SPC./SR.63, Ziff. 52, A/PV. 723, Ziff. 113.

[35]) A/PV. 682, Ziff. 120.

[36]) A/OR. (XIII), Sup. 1, S. 24f.

[37]) A/AC.80/SR. 4.

[38]) A/AC.80/SR. 5, Ziff. 18, u. A/AC.80/ SR. 8, Ziff. 30.

[39]) A/AC.80/L.1 und Doc. A/3026, A/OR., Annexes (X) 23.

[40]) A/RES. 917 (X).

[41]) A/AC.80/SR. 12, Ziff. 44, und A/PV. 551, Ziff. 42ff.

[42]) A/PV. 578, Ziff. 6.

[43]) A/SPC./L.6, als A/RES. 1016 (XI) verabschiedet.

[44]) A/SPC./SR. 16, Ziff. 41—44, und A/PV. 648, Ziff. 61.

[45]) A/PV. 682, Ziff. 85.

[46]) A/SPC./L. 18 und Doc. A/3722, A/OR., Annexes (XII) 60.

[47]) A/SPC./SR. 57, Ziff. 41.

[48]) A/PV. 723, Ziff. 104.

[49]) UN Rev. 1958, No. 6, S. 47.

[50]) UN Rev. 1958, No. 6, S. 50, 47.

[51]) Doc. A/2932, A/OR., Annexes (X) 65.

[52]) A/BUR./SR. 104, Ziff. 6 und 34.

[53]) A/PV. 532, Ziff. 139—141.

[53a]) A/PV. 532, Ziff. 162.

[54]) A/RES. 915 (X).

[55]) A/3200 und Add. 1.

[56]) A/C.1/L. 173, A/OR., Annexes (XI) 63.

[57]) A/C.1/SR. 858, Ziff. 14f.

[58]) A/C.1/SR. 858, Ziff. 20, und A/C.1/SR. 862, Ziff. 64.

[59]) A/C.1/SR. 863, Ziff. 16.

[60]) A/PV. 664, Ziff. 181.

[61]) Doc. A/3644, A/OR., Annexes (XII) 62.

[61a]) A/PV. 682, Ziff. 160.

[62]) A/C.1/L. 193, A/OR., Annexes (XII) 62.

[63]) A/C.1/SR. 907, Ziff. 14, 19, 21, 23.

[64]) A/C.1/SR. 912, Ziff. 88.

[65]) A/PV. 724, Ziff. 131.

[66]) Doc. A/2924 u. Add. 1, A/OR., Annexes (X) 64.

[67]) A/BUR./SR. 103, Ziff. 9, 41, 49.

[68]) A/BUR./SR. 103, Ziff. 68.

[69]) A/PV 525, Ziff. 8, 27, 103, 139, 155; A/PV. 529, Ziff. 111, 117f.; A/PV. 530, Ziff. 8, 96, 156, 190, 196f.

[70]) A/PV. 530, Ziff. 56.

[71]) A/PV. 530, Ziff. 219.

[72]) Deshalb von einer „halben Rücknahme" des Ergebnisses der Tagesordnungsdebatte zu sprechen, wie es Thomas *Oppermann* in seinem soeben erschienenen Buch „Die Algerienfrage, Stuttgart 1959, S. 187, tut, scheint mir verfehlt.

[73]) Doc. A/3197, A/OR., Annexes (XI) 62.

[74]) S/PV. 730, Ziff. 85.

[74a]) A/PV. 578, Ziff. 51.

[75]) A/C.1/L. 165, A/OR., Annexes (XI) 62, S. 2.

[76]) A/C.1/L. 166, ebenda S. 3.

[77]) A/C.1/L. 167, ebenda S. 3.

[78]) A/C.1/SR. 846, Ziff. 12—18.

[79]) A/C.1/SR. 846, Ziff. 13.

[80]) A/C.1/SR. 846, Ziff. 52.

[81]) A/C.1/SR. 846, Ziff. 57.

[81a]) A/C.1/SR. 846, Ziff. 59—62.

[82]) A/RES. 1012 (XI); A/PV. 654, Ziff. 3.

[83]) A/3617 und Add. 1, A/OR., Annexes (XII) 59.

[84]) A/C.1/L. 194, A/OR., Annexes (XII) 59, S. 2.

[85]) A/C.1/SR. 926, Ziff. 71.

[86]) A/C.1/SR. 926, Ziff. 72.

[87]) A/PV. 726, Ziff. 110: A/RES. 1184 (XII).

[88]) UN Rev. Februar 1959, S. 38.

[89]) Ebenda und A/OR., Sup. 1, S. 24.

[90]) Rev. d. NU. 1958, No. 12, S. 27.

[90a]) UN Rev. Februar 1959, S. 39.

[91]) A/PV. 564, Ziff. 56: A/RES. 1004 (ES—II).

[92]) A/PV. 564, Ziff. 263.

[93]) A/PV. 564, Ziff. 76.

[94]) A/PV. 569, Ziff. 28f., 79, 95.

[95]) A/PV. 569, Ziff. 94, 96ff.

[96]) A/PV. 569, Ziff. 161—165.

[97]) A/RES. 1005 (ES—II).

[98]) A/PV. 571, Ziff. 240.

[99]) A/PV. 571, Ziff. 238.

[100]) A/PV. 571, Ziff. 239.

[101]) A/PV. 571, Ziff. 235.

[102]) A/PV. 571, Ziff. 230.

[103]) A/RES. 1006 (ES—II).

[104]) A/PV. 571, Ziff. 111.

[105]) A/PV. 571, Ziff. 242.

[106]) A/PV. 571, Ziff. 243.

[107]) A/PV. 576, Ziff. 205.

[108]) A/PV. 587, Ziff. 56.

[109]) A/PV. 587, Ziff. 59.

[110]) A/PV. 587, Ziff. 63.

[111]) A/PV. 587, Ziff. 64.

[112]) A/PV. 587, Ziff. 161.

[113]) A/RES. 1133 (XI).

[114]) A/PV. 677, Ziff. 300.

[114a]) Vgl. *Bödigheimer*, a. a. O., S. 590f.

[115]) Rev. d. NU. 1958, No. 12, S. 83.

[116]) Die Haltung von Guinea konnte auf der 13. Sitzungsperiode noch nicht verfolgt werden. Man kann annehmen, daß es sich dem neutralistischen Ghana anschließen wird.

Planung in Entwicklungsländern

Von Werner Ködderitzsch

United Nations, Department of Economic and Social Affairs: "The Future Growth of World Population". Population Studies No. 28. New York 1958, 75 S. (Sales No. 58. XIII. 2)

United Nations: "Economic Development and Planning in Asia and the Far East". I. Policies and Means of Implementation. II. The Agricultural Sector. III. Industrialization. *Economic Bulletin for Asia and the Far East,* Bangkok, Vol. VII, No. 3; Vol. VIII, No. 3; Vol. IX, No. 3 (1956—1958).

Bruno *Knall:* „Zur Programmierung von Erschließungsplänen in Entwicklungsländern" in: *Weltwirtschaftliches Archiv,* Band 81, Heft 2, S. 277—315, Kiel 1958.

R. P. *Lebret:* "Problèmes de développement au Sénégal". Conférence donnée le 31 Octobre 1958 devant les Comités d'Etudes auprès de la Présidence du Conseil du Sénégal. 23 S. (Vervielf. Manuskript).

Kurt W. *Rothschild:* "The Limitations of Economic Growth Models" in: *Kyklos,* Vol. VII, Fasc. 4, S. 567—588, Basel 1959.

Fritz *Baade:* „Weltwirtschaftliche Vorausschau auf das Jahr 2000", Kiel 1959, 16 S.

Rudolf *Meimberg* und Harald *Jürgensen:* „Probleme der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern", Berlin 1959, 80 S.

Jan *Tinbergen:* "The Design of Development", Baltimore: Johns Hopkins Press 1958, 99 S.

Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung: „Dokumente und Berichte über Entwicklungspläne", Bremen 1959, 58 S. (Vervielfältigt).

Gut zehn Jahre sind seit der Verkündung des Punkt-Vier-Programms durch Präsident *Truman* vergangen: der entscheidende Ausgangspunkt für eine in ihrem Volumen und nach der Zahl der Geber- wie Empfängerländer ständig zunehmenden Entwicklungshilfe, sei es auf bilateralem Wege oder in mehrseitiger Form, sei es durch den Einsatz von Kapital — als Kredite oder als Geschenke — oder durch die Gewährung technischer Hilfe. Die Erwartungen, die in die wirtschaftlichen Auswirkungen der Hilfsmaßnahmen gesetzt wurden, erwiesen sich lange Zeit und allzu häufig als trügerisch. Vielfältige und zum Teil schwer erkennbare ökonomische und außerökonomische Faktoren führten in der Regel dazu, daß die eingesetzten Mittel in den begünstigten Volkswirtschaften versickerten, ohne dort nennenswerte Spuren zu hinterlassen. An einer Fehllenkung oder gar an einer Verschwendung wirtschaftlicher Werte kann aber den Helfenden ebensowenig wie den Unterstützten gelegen sein.

Die Periode einer „naiven Entwicklungspolitik" scheint auch heute noch nicht ganz abgeschlossen. Ihr Ende begann sich jedoch in dem Augenblick abzuzeichnen, in welchem der Ruf laut wurde, daß die Entwicklung nicht länger sich selbst überlassen bleiben könne und daß es unerläßlich sei, in die innere Determination der wirtschaftlichen Vorgänge einzugreifen. Dies besagt, daß alle Bemühungen um die Erschließung von Entwicklungsländern einen zielgerichteten Sinn gewinnen müssen und daß das Wirtschaften künftig nicht mehr ohne planende Vorausschau geschehen solle.

In vielen Industriestaaten des Westens und nicht zuletzt in der Bundesrepublik Deutschland erfuhr die Forderung nach der Einführung einer Wirtschaftsplanung in den Entwicklungsländern zunächst unverhohlene Abneigung. Zu verständlich ist die rasche Assoziation des Terminus „Planung" mit den Formen, unter denen sie in den Ländern des kommunistischen Wirtschaftssystems konzipiert und angewandt wird: sie erscheint als die Vorstufe zu persönlicher Unfreiheit. Der Begriffsinhalt der Planung ist jedoch, wie *Knall* deutlich macht, neutraler Art. Für ihn „tritt in der Planung, so wie sie in der westlichen Welt definiert werden sollte, neben die automatischen Lenkungsmechanismen durch die freie Marktwirtschaft die Koordinierung durch verantwortungsbewußtes Handeln". Ihm erscheint „in einer demokratischen Wirtschaftsordnung die totalitäre Planung genauso unangebracht, wie es das laisser-faire-Ideal eines völlig planlosen Wirtschaftsindividualismus ist". Das Wort „Wirtschaftsplanung" somit „vereinigt in sich die Wesensmerkmale des ökonomisch rationellen Denkens der freien Marktwirtschaft (die eigentlich, ex definitione, nicht unökonomisch und ‚planlos' sein kann), ohne aber dabei die Zwangswirtschaftsmerkmale der kommunistischen Wirtschaftspläne aufzunehmen".

Der Widerstand gegen eine Wirtschaftsplanung hat in der jüngsten Zeit nachgelassen: entweder, weil man zu der Ueberzeugung gelangte, daß der Vorgang des Planens in sich ein Neutrum sei, oder aber aus der pragmatischen Erwägung, daß das ökonomische Denken der Entwicklungsländer nur auf Planwirtschaft ausgerichtet und daß es nicht möglich sei, ihre Wirtschaftsordnungen auf der freien Initiative des Unternehmers und dem freien Wettbewerb zu begründen (so Pietro *Quaroni* in EA 1/1959). Diese Erwägung wird dadurch gestützt, daß, einer Untersuchung des „Bremer Ausschusses für Wirtschaftsforschung" zufolge, gegenwärtig für mehr als 80 Länder Pläne oder Programme für das Wirtschaftswachstum bestehen; etwa Zwei Drittel von ihnen sind umfassender Natur.

Es erscheint kaum denkbar, daß das wirtschaftliche Geschick der nichtkommunistischen Entwicklungsländer ein Spiel des Zufalls bleiben könne, wenn damit gerechnet werden muß, daß ihre Bevölkerung von zur Zeit rund 1 Milliarde Menschen bis zum Jahre 2000, d. h. in einem für ökonomische Entscheidungen bereits überschaubaren Zeitraum, auf etwa 2,5 Milliarden Menschen anwächst, dann also um ein Geringes weniger als die gesamte heutige Erdbevölkerung ausmachen wird ("The Future Growth . . ."; *Baade*). Wie anders als auf planende Weise lassen sich die Grundsätze verwirklichen, die neben anderen während der im Oktober 1959 in Addis Abeba gehaltenen Afrikakonferenz des Auswärtigen Amtes ausgesprochen wurden: „In den Entwicklungsländern muß eine organische Entwicklung gewährleistet werden; die Hilfe darf nicht Spannungen und Krisen erzeugen. — Auch die Industrialisierung soll schrittweise vor sich gehen und muß

der Fähigkeit der Arbeitskräfte entsprechen" (*Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, Nr. 197, 23. Oktober 1959). Wie könnte man schließlich nationale und internationale Behörden — die Verwalter oft umfangreicher öffentlicher Mittel — und ihre Tätigkeit auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe beurteilen, wenn deren Ergebnisse sich nicht auf dem Hintergrund wirtschaftlich wohlfundierter und planvoll erarbeiteter Vorstellungen abzeichneten?

Die Diskussion über das „ob" einer Wirtschaftsplanung in Entwicklungsländern scheint heute im bejahenden Sinne beendet zu sein. Sie konzentriert sich nunmehr darauf, welcher Weg zur Aufstellung eines Planes eingeschlagen werden soll und welche Probleme dadurch angerührt werden.

Die bisher angewandten Methoden haben nach Inhalt und Form beträchtliche Wandlungen durchgemacht. Von der Zusammenfassung einzelner Entwicklungsvorhaben, die mehr oder weniger koordiniert und auf bestimmte Wirtschaftssektoren ausgerichtet waren, die außerdem zumeist der Behebung augenblicklicher Notlagen dienten, über die Methode des „trial and error", einem pragmatischen Näherungsverfahren zur allmählichen Ausschaltung von Fehlerquellen, ist man jetzt in das Stadium allgemeiner Erschließungspläne eingetreten, welche die Volkswirtschaften der Entwicklungsländer in ihrer Gesamtheit erfassen wollen. Die Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen für Asien und den Fernen Osten sowie für Lateinamerika haben auf diesem Gebiete umfangreiche Arbeit geleistet. Der dreiteilige Bericht der „Arbeitsgruppe über wirtschaftliche Entwicklung und Planung" der Wirtschaftskommission für Asien und den Fernen Osten (Policies and Means of Implementation; The Agricultural Sector; Industrialization) ist ähnlich wie die im Jahre 1955 von *Tinbergen* für das Economic Development Institute der Weltbank verfaßte Studie "The Design of Development" beschreibender Art. Dagegen hat die Wirtschaftskommission für Lateinamerika für den zentralen Teil der Planung, nämlich die Programmierung, einen methodischen Beitrag geliefert (United Nations, Analyses and Projections of Economic Development. I. An Introduction to the Technique of Programming. New York, 1955, 52 S.). Dieser ist in klarer Form in dem Bericht von *Knall* wiedergegeben.

Die Programmierung bildet innerhalb des Erschließungsplans die mittlere von drei Arbeitsphasen. Ihr geht voran die quantitative Darstellung der früheren und derzeitigen Wirtschaftsstruktur; es schließt sich an die Verwirklichung der durch die politische Macht bestimmten Entwicklungsvariante, welche zusammen mit anderen vordeterminierten Möglichkeiten vom Programmierungsorgan ausgearbeitet und zur Wahl gestellt worden ist. Die Programmierung selbst geht von einer Arbeitshypothese aus: in der Regel wird von der politischen Instanz als Entwicklungsziel festgesetzt, daß unter Berücksichtigung des verfügbaren Wirtschaftspotentials eine bestimmte Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens im Laufe der geplanten Entwicklung erreicht werden soll. Andere Zielsetzungen sind durchaus denkbar, z. B. die Erhöhung des Konsumgüterverbrauchs, die Erhöhung der Produktivgüterproduktion, die Erreichung von Mehrbeschäftigung. Ihre Wahl hängt von der wirtschaftlichen Konstellation des Landes ab und ist ebenso wie die erforderliche Bestimmung von Prioritätskriterien Gegenstand einer politischen Entscheidung.

Die Programmierungsmethode selbst, die sich auf diese Vorentscheidungen stützen muß, umfaßt drei aufeinander folgende Schritte. Mit der „globalen Projektierung" wird zunächst die unterentwickelte Volkswirtschaft als Gesamtheit erfaßt. Die wahrscheinliche Entwicklung von gesamtwirtschaftlichen Größen (Sparquote, Ein- und Ausfuhr, Kapitalzustrom aus dem Ausland usw.) wird in die Zukunft projektiert. Erst wenn der globale Entwicklungstrend erkannt ist, folgt die „sektorale Projektierung", die Abschätzung der künftigen Entwicklung in einzelnen Wirtschaftssektoren (Prognosen der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, der sog. Einfuhrsubstitution durch die Aufnahme der eigenen Erzeugung bestimmter Güter, der künftigen Auslandsnachfrage). Die globalen und die sektoralen Projektierungen werden schließlich in einer dritten Etappe miteinander verglichen und koordiniert, um Widersprüche auszuschalten.

Es leuchtet ein, daß diese Form der Programmierung schwierige methodische Fragen aufwirft und in einem komplizierten Arbeitsverfahren bewältigt werden muß, das ständiger Ueberprüfung und Korrekturen bedarf. Es handelt sich um den anspruchsvollsten Teil einer Planung, die ausschließlich auf wirtschaftlichen Komponenten beruht und nicht auf die sehr realen Probleme eingeht, welche in Kultur und Psyche der betroffenen Menschen begründet sind.

Dem Faktor „Mensch" schenkt dagegen P. *Lebret* besondere Aufmerksamkeit. Der französische Dominikanerpater, der sich als Sachverständiger der Vereinten Nationen und als Entwicklungsberater in Brasilien, in Kolumbien und in Vietnam einen Namen gemacht hat, wurde Ende 1958 von der zur „Communauté Franco-Africaine" gehörenden und quasi-autonomen Republik Senegal zur Aufstellung eines Entwicklungsplanes eingeladen. Bei der Aufnahme seiner Tätigkeit hielt P. Lebret vor der überwiegend aus Angehörigen des Islam bestehenden Regierung des Senegal einen Vortrag, in dem er seine Auffassungen darlegte.

Der von P. *Lebret* angewandte Entwicklungsbegriff ist im Vergleich zu dem allgemein üblichen, d. h. Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens, umfassender definiert und enthält auch qualitative, nicht unmittelbar wirtschaftliche Elemente. Entwicklung ist für ihn „der Uebergang einer bestimmten Bevölkerung aus einer weniger humanen in eine humanere Phase, dies in einem möglichst raschen Rhythmus zu möglichst geringen Kosten und unter der Voraussetzung der Solidarität aller Schichten der Bevölkerung". Entscheidend für ihn ist, daß die Entwicklung sich auch im Bereich des Geistigen, des Kulturellen vollziehe und daß dies mit der freien Zustimmung und der aktiven Mitarbeit der Bevölkerung geschehe. Andernfalls lasse sich eine Entwicklung zu möglichst geringen Kosten, ohne Verschwendung, nicht realisieren: „Ohne die Weckung positiver Teilnahme wird es keine Entwicklung geben, es sei denn, man akzeptiere eine Lösung auf der Grundlage des Totalitarismus, des Polizeistaates".

Auch P. *Lebret* geht an die Aufgaben, welche die Entwicklung stellt, mit planerischen Methoden heran. Sie unterscheiden sich in ihrer äußeren Gliederung und ihrem Ablauf nicht allzusehr von jenen, die oben dargestellt wurden. Da jedoch eine möglichst ausgeglichene und allseitige Entwicklung (développement intégral et harmonisé) angestrebt wird, muß der Arbeitsrahmen schon in der Phase der Bestandsaufnahme möglichst weit gespannt werden: es bedarf der systematischen Sammlung der wesentlichen Fakten nicht nur wirtschaftlicher, sondern auch sozio-

logischer, bildungsmäßiger, kulturgeographischer Art. Auch über die physische und psychische Leistungsfähigkeit und den Leistungswillen der Bevölkerung — von der Stufe einfachster Verrichtungen ausgehend bis zum „top management" — müssen klare Aussagen gefunden werden. Die gewonnenen Erkenntnisse gestatten in der Phase der Programmierung den Einbau von Annahmen, die den jeweiligen Verhältnissen eher gerecht werden, als dies auf die obige, stärker abstrahierende und auf ökonomische Tatbestände allein abzielende Weise möglich ist. Ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Methoden besteht in der Länge der für die Erschließungsplanung gewählten Periode. P. *Lebret* geht von dem Zeitraum aus, in welchem sich die Bevölkerung des untersuchten Entwicklungslandes voraussichtlich verdoppeln wird — im Senegal etwa 35 Jahre — und konzipiert von den damit verbundenen umfassenden Zielsetzungen rückwärtsschreitend die auf vier bis fünf Jahre festgelegten Wirtschaftspläne. Die von *Knall* dargestellte Methode weist keine derart langfristigen Zielsetzungen auf und wendet die von der Theorie des wirtschaftlichen Wachstums entwickelten Modelle auf Planperioden an, deren Dauer nur in seltenen Fällen zehn Jahre erreicht.

Bieten die geschilderten Methoden der Planung eine Möglichkeit, die wirtschaftliche Entwicklung mit Sicherheit vorauszubestimmen? Die Antwort auf die so gestellte Frage ist nur mit Einschränkungen positiv. Zwei Gründe sind hierfür maßgebend, von denen der eine von der derzeitigen Situation in den Entwicklungsländern bedingt wird und der andere in den Grenzen, die wirtschaftlichen Wachstumsmodellen gesetzt sind, seine Erklärung findet.

Die entscheidende Voraussetzung jeden Planens ist der Besitz eines umfassenden Inventars der Volkswirtschaft. In Entwicklungsländern, in denen die hierfür notwendigen statistischen Dienste in der Regel noch nicht oder in sehr unzureichendem Maße vorhanden sind, ist man allzuoft auf Schätzungen angewiesen, denen im Hinblick auf ihren Genauigkeitsgrad mit starken Zweifeln begegnet werden muß und die mitunter Anlaß zu erheblichen Fehlurteilen bieten können. Von der Lückenhaftigkeit und der Fragwürdigkeit des verfügbaren Materials wird sich leicht überzeugen können, wer z. B. für ein Entwicklungsland, von dem bisher nur die sehr grobe Schätzung des Sozialproduktes eines Jahres vorliegt, die verhältnismäßig einfache Frage beantworten will, bis zu welcher Grenze das Budget dieses Staates mit zusätzlichen laufenden Ausgaben für Instandhaltung und Personal belastet werden kann, die innerhalb einer bestimmten Periode durch den Bau von Straßen, Schulen und Krankenhäusern verursacht werden: dies in einem Land, in dem große Teile der Bevölkerung noch im Bereich der nichtmonetären Tausch- und Selbstversorgungswirtschaft leben und wo die Schätzung des Umfangs, in welchem sich in diesem Zeitraum die Geld-Güter-Wirtschaft unter dieser Bevölkerung durchsetzen mag, zu einer Frage des Gutdünkens wird.

Der zweite Grund für die nur beschränkt positive Antwort auf die Frage, ob durch Wirtschaftsplanung ein reibungsloses langfristiges Wachstum der Wirtschaft, frei von der Fehllenkung oder der Verschwendung ökonomischer Werte, gesichert werden kann, liegt in den Grenzen der derzeitigen Wachstumstheorie. *Rothschild* weist darauf hin, daß diese Theorie zunächst auf einigen wenigen einfachen Annahmen und Beziehungen aufgebaut war. Wird die Fragestellung je-

doch an den tatsächlichen Verhältnissen ausgerichtet, gleich welchen Grad der Entwicklung die Volkswirtschaft erreicht haben mag, so erweisen sich die besonderen Annahmen der bisherigen Wachstumsmodelle als zu eng. Da es sich um Perioden von mehreren Jahren oder gar Jahrzehnten handelt, können viele der als unveränderlich in die Modelle übernommenen, auf kurze Frist „gegebenen Beziehungen" nicht mehr als „Daten" angesehen werden. Sie werden durch andere ökonomische und auch nichtökonomische Kräfte beeinflußt, die ihrerseits jedoch wesentliche Bestandteile des langfristigen Entwicklungsprozesses sind. Es erscheint *Rothschild* notwendig, diese „störenden" Faktoren in größerem Maße in die Theorie einzubeziehen; das Resultat werde vielleicht eine weniger abgerundete, dafür aber um so realistischere und pragmatischere Theorie sein.

Nach den Bemerkungen über die faktischen und die methodischen Grenzen, die wirtschaftlichem Planen in den Entwicklungsländern gesetzt sind, mag man geneigt sei, dessen Wert anzuzweifeln. Sicherlich wird man in der Periode der Aufstellung des „volkswirtschaftlichen Inventars", in der sich noch heute die meisten Entwicklungsländer befinden, d. h. bis zum Abschluß der Sammlung gesicherter Unterlagen über die jeweilige Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur, für Interventionen unter globalem wie sektoralem Gesichtswinkel nur fragmentarische Aufschlüsse bekommen. Es wird sich daher als unvermeidlich erweisen, vorläufig gröbere Methoden, z. B. die des „trial and error", anzuwenden. Ihr Gebrauch wird vielleicht zu einem weniger rationellen Einsatz der aus der eigenen Wirtschaftskraft und mit fremder Hilfe bereitgestellten Produktionsfaktoren führen, als es mit der Methode der Programmierung möglich wäre. Dennoch ist auch sie schon ein durchaus brauchbares Mittel, der Art oder dem Umfang nach disproportionierte Vorhaben an den gegebenen knappen Mitteln abzumessen und qualitativ wie quantitativ in einen vernünftigen Rahmen zu bringen. Sollte es sich, aus welchen Gründen auch immer, als notwendig erweisen, solchen mit der „Inventarisierung" begriffenen Ländern Entwicklungshilfe zu gewähren, dann ist es für das unterstützende Land nicht unwichtig, abschätzen zu können, in welchem Umfang die empfangende Volkswirtschaft mit den eingesetzten Mitteln einen ökonomischen Nutzen erzielen kann.

Was die Funktionsfähigkeit der zur Zeit bei Programmierungsarbeiten angewandten Wachstumsmodelle angeht, so sollte man sie als ein Durchgangsstadium zu Methoden beurteilen, die der Wirklichkeit stärker angepaßt sein werden. *Rothschilds* Bemerkungen und der von P. *Lebret* gewählte Ansatz zeigen diese neue, realistischere Richtung auf. Dennoch wird auch eine Arbeitsweise, die den Menschen — besonders jenen, der sich mit ungewohnten Denkformen, technischen Verfahren und neuen Institutionen vertraut machen muß — einfühlender als mit dem rechnerischen Kalkül des Modells berücksichtigt, nicht unfehlbar sein können. Wirtschaftliches Handeln von Menschen, die in ihrer Dispositionsfreiheit unbehindert sind, wird in Entwicklungsländern im Grunde ebenso ein Wagnis bleiben, wie es dies für die Völker des Westens unter einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung seit je ist. Letzte — scheinbare — Sicherheit könnte man sich nur verschaffen, wenn man die Wirtschaftspläne — wie sie im Westen aufgefaßt werden — ihres Charakters als Orientierungsinstrument entkleiden und sie zu vollzugsverbindlichen und Gesetzeskraft bedingenden Werkzeugen unter dem Zeichen des Zwanges und der Unfreiheit umgestalten würde.

Die Nationalisierung niederländischen Eigentums in Indonesien

Von Franz J. Vogel

Im Juli dieses Jahres sind in einer Sonderausgabe der *Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht* (Vol. VI, 1959, Extra Afl.) drei Gutachten zu dem Problem der Nationalisierung niederländischer Unternehmungen in Indonesien erschienen.

Diese Besprechung soll etwas von dem vermitteln, was in den Gutachten von maßgeblichen Kennern des Völkerrechts in ausgezeichneter Weise über den Problemkreis der Nationalisierung und Konfiskation gedacht und geschrieben wurde. Der Fall der Nationalisierung niederländischen Eigentums in Indonesien ist nicht der erste und wird auch nicht der letzte seiner Art sein, bei denen Eingriffe aufstrebender Staaten in das Privateigentum ausländischer Staatsangehöriger vorkommen. Zu wünschen wäre darum — und in Kreisen, die sich mit dem Fragenkomplex befassen, besteht Einigkeit darüber —, daß eine Magna Charta auf internationaler Ebene zum Schutz des Privateigentums aufgestellt wird.

Wie aktuell die Frage der Unwirksamkeit der Konfiszierung niederländischer Besitzungen durch Indonesien ist, zeigen die im September 1959 von verschiedenen holländischen Tabakfirmen erklärten Eigentumsansprüche auf eventuell auf europäischen Märkten auftauchenden Indonesien-Tabak aus den nationalisierten ehemals niederländischen Plantagen. Die holländischen Firmen erklärten dabei auch, daß sie ein Rückgaberecht geltend machen werden, wenn etwa von der deutsch-indonesischen Tabakhandelsgesellschaft Tabak eingekauft werde. Die Inhaber der niederländischen Firmen drohten damit, den Rückgabeanspruch vor jedem Gericht, in den Niederlanden oder aber auch im Ausland, zu erheben.

Zu dem Fragenkomplex der Nationalisierung und Konfiszierung ausländischer Vermögensmassen im allgemeinen sind schon früher von Völkerrechtlern verschiedener Nationalität Rechtsgutachten für internationale Schiedsstellen und andere Intitutionen erstellt worden. In dem Sonderheft der genannten Zeitschrift sind nun wiederum drei hervorragende Kenner des Völkerrechts und des Internationalen Privatrechts zu dem Problem der Nationalisierung ausländischen Eigentums zu Worte gekommen, diesmal zu dem speziellen Fall der Nationalisierung niederländischer Unternehmungen in Indonesien. Die Gutachten wurden auf Wunsch des Ondernemersraad voor Indonesië, der seinen Sitz im Haag hat, von dem Engländer Lord *McNair*, dem belgischen Professor Henri *Rolin* und dem Wiener Völkerrechtslehrer Professor Alfred *Verdross* gefertigt. Um eine größere Publizität dieser mit eminenter Sachkenntnis geschriebenen Gutachten zu erreichen, wurden diese zusammen mit dem englischen Text der der Nationalisierung zugrunde liegenden Gesetze in der Niederländischen Zeitschrift für Internationales Recht abgedruckt.

Alle drei Rechtsgutachten sind im wesentlichen übereinstimmend. Obgleich die Verfasser für die Begutachtung speziell nur die Nationalisierung niederländischer Unternehmungen in Indonesien im Auge hatten, kommen sie dennoch über das Ergebnis dieses Einzelfalles hinaus zu Resultaten, die im Völkerrecht allgemeine Gültigkeit haben und von der Mehrzahl der Staaten sowie in der internationalen Judikatur anerkannt werden.

Zu dem übereinstimmenden Ergebnis sind die drei Gutachter, die unabhängig voneinander gearbeitet haben, auf ähnlichen Wegen gelangt. Da das Gutachten von Professor Verdross das prägnanteste ist und wegen seiner juristischen Schärfe als die verständlichste Arbeit angesehen werden kann, soll die Meinung des Wiener Völkerrechtlers als erste aufgezeigt werden.

In dem ersten Abschnitt seines Gutachtens nimmt Professor *Verdross* zu dem Nationalisierungsgesetz (Act 86 of 1958 [Statutes 1958 No. 162] concerning the nationalization of Dutch owned enterprises in Indonesia) im allgemeinen Stellung. Vorausgeschickt sei, daß durch dieses Gesetz, das eine lapidare, vom indonesischen Parlament unzureichend behandelte Gesetzesakte darstellt, die Ueberführung gigantischer ausländischer Industriezweige in öffentliches indonesisches Eigentum erfolgt ist. Bei den verschiedenen niederländischen Unternehmungen, die durch die Indonesische Republik nationalisiert wurden, handelt es sich um mehr als 70 landwirtschaftliche Betriebe, um fast 100 Industriebetriebe, um etwa 30 Banken und Versicherungsunternehmen und um ebenso viele Betriebe gewerblicher Art. Das unter der Regierung von Staatspräsident *Soukarno* erlassene Nationalisierungsgesetz erklärt in Art. 1 die auf dem Territorium der Republik Indonesien gelegenen niederländischen Unternehmungen zum vollen und freien Eigentum der Republik Indonesien. Obgleich gemäß Art. 2 des Gesetzes dem enteigneten Eigentümer Schadensersatz geleistet werden soll, ist nach Ansicht von Professor Verdross ein Maßstab, nach dem die Festsetzung des Schadensersatzes durch den Ausschuß und den Hohen Rat, der in letzter Instanz zur Festsetzung berufen ist, im gesamten Gesetz nicht zu finden. Es sei lediglich bestimmt worden, daß die Rechtsregeln, die in der indonesischen Enteignungsverordnung ihren Niederschlag gefunden haben, nicht gelten werden. Verdross ist der Auffassung, daß das Nationalisierungsgesetz in unzulänglicher Weise über Höhe und Zeitpunkt des Schadensersatzes Aussagen macht, während dem Nationalisierungsgesetz selbst rückwirkende Kraft verliehen worden ist. Die durch die indonesische Regierung vorgenommenen Enteignungsmaßnahmen stellten letzten Endes Konfiskationen, d. h. entschädigungslose Enteignungen ausländischer privater Vermögensmassen, dar. Verdross fragt nun, wie solche Konfiskationen nach dem allgemeinen Völkerrecht zu beurteilen seien. Bei der Beantwortung dieser Frage sei zunächst darauf hinzuweisen, daß das Völkerrecht in ganz besonderem Maße auch das Privateigentum der Ausländer schütze, da jede Regierung über das auf ihrem Staatsgebiet gelegene Ausländervermögen nur eine beschränkte Gewalt besitze. Ein Eingriff in solche privaten Vermögensrechte könne zu sofortigem Einschreiten der Enteigneten auf diplomatischem Wege führen.

Verdross führt zur Begründung dieses völkerrechtlichen Grundsatzes, der schon bei Emeric *Vattel* in seinem Werk „Droit des Gens“ (1758) niedergelegt sei und wonach das ausländische Privateigentum unter dem Schutz des Völkerrechts

stehe, eine reichhaltige Literatur an. Der von Emeric Vattel entwickelte Grundsatz sei von den modernen Völkerrechtslehrern und der internationalen Judikatur dahin verstanden worden, daß die entschädigungslose Enteignung ausländischen Privateigentums völkerrechtswidrig ist, während Enteignungen gegen angemessene Entschädigung im öffentlichen Interesse zulässig sind. Die völkerrechtliche Regel, daß Privateigentum von Ausländern nur gegen angemessene Entschädigung enteignet werden darf, sei auch durch zahlreiche Staatsverträge anerkannt worden. Auch für diese These bringt Verdross in seinem Gutachten ein reichhaltiges Material aus der internationalen Vertragspraxis. Aus den zahllosen Verträgen zwischen den verschiedensten Vertragspartnern kann nach Ansicht von Verdross ersehen werden, daß der Grundsatz nicht nur von westeuropäischen und amerikanischen Staaten, sondern auch von der Sowjetunion und asiatischen Staaten in einzelnen Staatsverträgen anerkannt wird.

Am Schluß des ersten Abschnittes seines Gutachtens kommt der Wiener Völkerrechtler zu dem Ergebnis, daß gemäß der internationalen Judikatur der staatlichen Vertragspraxis sowie nach Meinung einer Großzahl von Völkerrechtlern die Nationalisierung niederländischen Privateigentums durch Indonesien völkerrechtswidrig sei, wenn nicht den enteigneten niederländischen Unternehmungen eine angemessene Entschädigung gezahlt werde.

Verdross meint, selbst wenn man mit *Strupp, Phillimore, Weiss, Marburg* und *Friedmann* annehmen würde, daß eine entschädigungslose Enteignung ausländischen Privateigentums unter bestimmten Umständen zulässig sei, so wäre doch die Nationalisierung niederländischer Unternehmen in Indonesien völkerrechtswidrig, da es sich dabei um auf Einzelgesetze gestützte, „differentielle" Maßnahmen handele, die sich allein gegen niederländisches Eigentum richten. Die Beschlagnahme niederländischer Unternehmungen durch den konfiszierenden Staat Indonesien sei nicht im „öffentlichen Interesse" erfolgt, vielmehr verfolgten sie einen eindeutigen politischen Zweck, da sie im Rahmen des Kampfes um West-Neuguinea in der Absicht ergriffen worden seien, die Regierung der Niederlande dazu zu bringen, bestimmte territoriale Wünsche Indonesiens zu befriedigen. Hierin sieht Verdross den Beweis, daß die Konfiskationen und die sie stützenden Gesetze lediglich gegen die Belange der Niederländer gerichtet sind. Eine solche unterschiedliche Behandlung ausländischer Vermögensmassen, die nur gegen das Eigentum von Angehörigen bestimmter Staaten gehe, sei nach internationaler Rechtsprechung völkerrechtswidrig und verletze die elementarsten Grundsätze der Rechtsordnung.

Wenn das Völkerrecht Konfiskationen ausländischen Eigentums unter allen Umständen für völkerrechtswidrig erklärt und diskriminierende Enteignungen verbietet, so folgt nach Verdross, daß die mit diesem Grundsatz in Widerspruch stehenden Maßnahmen eines Staates völkerrechtlich unwirksam sind.

Verdross hält die entschädigungslose Enteignung ausländischer Vermögen aber auch wegen des Rechtsgrundsatzes der ungerechtfertigten Bereicherung (unjust enrichment) für völkerrechtlich verboten. In Art. 38 Punkt c des Statuts des Internationalen Gerichtshofes sei festgelegt, daß die Bestimmungen über die ungerechtfertigte Bereicherung auch im Völkerrecht ihre Geltung hätten.

Das Gutachten schließt mit der Feststellung, daß sich ein Staat, der sich selbst im Zuge der Veränderung seiner Wirtschaftsstruktur und finanziellen Leistungskraft in eine Notlage gebracht hat, sich nicht mit dieser Notlage entschuldigen kann, um so dem enteigneten Ausländer gegenüber von seiner Entschädigungspflicht frei zu werden, es sei denn, der Gläubigerstaat hätte ganz oder auf einen Teil der Entschädigung von sich aus verzichtet.

Wie bereits ausgeführt, kommen die beiden anderen Gutachter zu den gleichen Ergebnissen wie Verdross. Lord *McNair* bringt ein noch umfangreicheres Literatur- und Judikaturmaterial. Er zeigt nicht nur die Fundstellen der in Frage kommenden ähnlich gelagerten Fälle auf, sondern bringt auszugsweise die Verträge, Urkunden und Richtersprüche der verschiedenen Rechtsstreitigkeiten. Lord McNair behandelt in Abschnitt II seines Gutachtens den Grundsatz des Schutzes erworbener privater Rechte, indem er an Hand von instruktivem Quellenmaterial verschiedener einschlägiger internationaler Streitfälle den Fragenkomplex anschaulich illustriert. Die wohlerworbenen privaten Rechte, „acquired private rights" (droit acquis), zu denen das private Eigentum gehört, stehen nach Ansicht McNairs unter dem besonderen Schutz des Völkerrechts. Der Gutachter stellt dann die Frage, ob Indonesien als enteignender Staat zu dem auf seinem Territorium befindlichen ausländischen privaten Eigentum in einem Verfügungsverhältnis besonderer Art stehe. McNair verneint diese Frage. Die ausländischen wohlerworbenen privaten Eigentumsrechte seien fast alle ursprünglich von den Niederlanden erworben worden und stünden unter dem Schutz des Internationalen Rechts.

McNair sieht in der ungerechtfertigten Bereicherung durch Indonesien die Grundlage für einen internationalen Rechtsanspruch. Abschließend zeigt McNair auf, unter welchen Bedingungen eine Nationalisierung gesetzmäßig ist: 1. die Nationalisierung müsse begründet sein durch einen sozialen oder wirtschaftlichen Zweck, der die Beschlagnahme des nationalisierten Eigentums erfordert; 2. es dürfe keine Diskriminierung der nationalisierten Vermögen und ihrer Eigentümer geben; 3. der Nationalisierung müßten entweder Zug um Zug die Zahlung einer angemessenen Entschädigung oder tatsächliche Maßnahmen folgen, die eine pünktliche Zahlung der Entschädigung sichern. Auch Lord McNair ist wie Verdross und Prof. Rolin der Auffassung, daß die Nationalisierung niederländischer Unternehmungen in Indonesien nicht als Nationalisierung im üblichen Sinne anzusehen sei. Sie sei lediglich ein geeignetes Instrument, in einem politischen Streit Druck auf die Niederlande auszuüben.

Auch Professor *Rolin*, dessen Gutachten — wie das von Verdross — von bestechender juristischer Klarheit ist, führt aus, daß die Nationalisierung ihren Grund allein in den nicht befriedigten territorialen Ansprüchen auf West-Neuguinea habe. Trotz einer Abmachung auf einer Round Table Conference zwischen den Niederlanden und Indonesien, nach der Maßnahmen wie die zur Rede stehende Nationalisierung verboten sein sollten, habe die indonesische Regierung durch einseitige Maßnahmen das Uebereinkommen gebrochen und sich so eines Vertragsbruches schuldig gemacht. Die Nationalisierung in der Weise, wie sie durch Indonesien vorgenommen worden ist, hält auch Professor Rolin für völkerrechtswidrig und unwirksam.